



Assemblée générale

Distr. générale
19 août 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Point 34 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Prévention des conflits armés : renforcement du rôle
de la médiation dans le règlement pacifique des différends
et la prévention et le règlement des conflits**

Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales en matière de médiation

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport décrit les efforts faits pour renforcer la coopération et le partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales en vue de mettre en place des capacités de médiation et d'approfondir les partenariats stratégiques et opérationnels dans le cadre d'initiatives de médiation. Il examine les tendances observées en matière de conflits et de médiation et rappelle les principes fondamentaux d'une médiation efficace dans l'optique d'efforts de coopération. Le rapport décrit également l'évolution des expériences et des capacités de médiation de l'ONU et des organisations régionales et sous-régionales et la coopération qui contribue au renforcement de ces capacités. Il recense différents modèles de coopération, souligne l'importance de la cohérence, de la coordination et de la complémentarité des initiatives de médiation et recommande d'effectuer des travaux supplémentaires dans plusieurs domaines pour intensifier la coopération en vue d'une médiation efficace.

* A/70/150.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Tendances observées dans les conflits et les activités de médiation et caractère impératif de la coopération	4
III. Expérience et capacités de l'Organisation en matière de médiation	6
IV. Cadres de coopération	8
V. Coopération en matière de développement des capacités	10
VI. Coopération en matière de médiation	12
VII. Coopération en matière de prévention	16
VIII. Coopération relative à la situation des femmes, à la paix et à la sécurité	18
IX. Conclusions et recommandations	19

I. Introduction

1. Dans sa résolution 68/303, l'Assemblée générale m'a prié de lui présenter un rapport sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales, ainsi que les moyens pouvant servir à la renforcer. Le présent rapport a été établi à la suite de cette demande.

2. La résolution 68/303 faisait suite à deux résolutions antérieures sur la médiation (résolutions 65/283 et 66/291), dans lesquelles l'Assemblée générale réaffirmait le rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention des conflits et le règlement de ceux-ci. Le présent rapport s'appuie sur les deux précédents que j'avais consacrés à la médiation, le premier soumis en 2009 au Conseil de sécurité à l'issue de son débat de haut niveau sur ce sujet tenu en 2008 (S/2009/189), et le second en 2012 (A/66/811), qui contenait les « Directives pour l'amélioration de l'efficacité de la médiation », établies à la demande de l'Assemblée générale. Contribuant à promouvoir une vision commune de la médiation, ces documents présentaient un cadre pour le renforcement des normes, des institutions, des pratiques, des partenariats et des ressources aux fins d'une médiation plus efficace au service de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits.

3. J'adhère à l'idée de partenariats authentiques entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en vue de mettre en place des capacités de médiation et de renforcer la coopération stratégique et opérationnelle dans le cadre des initiatives de médiation. Ces partenariats doivent tirer parti des ressources et des atouts respectifs des différentes organisations, définir clairement les rôles et les responsabilités en fonction des compétences particulières et du caractère complémentaire de chacune et promouvoir les principes de la Charte des Nations Unies et du droit international dans les efforts de médiation.

4. Les 1^{er} et 2 mai 2015, j'ai accueilli à New York un séminaire auquel étaient conviés les chefs de secrétariat de 18 organisations régionales, sous-régionales et autres afin d'examiner des questions liées à la paix et à la sécurité, notamment les possibilités de coopération entre l'Organisation et des partenaires régionaux dans le domaine de la médiation. Tous se sont accordés à reconnaître le rôle majeur que nos organisations assument dans ce domaine, individuellement ou collectivement, et la dynamique apparue dans bon nombre d'institutions tendant à développer encore davantage les capacités de bons offices, de médiation, de rétablissement de la paix et de règlement des conflits. Le 4 mai 2015, le Président de l'Assemblée générale a organisé un débat thématique de haut niveau sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales, qui a donné lieu à une déclaration politique (résolution 69/277 de l'Assemblée générale) soulignant le rôle important joué par les organisations régionales et sous-régionales dans les domaines de la paix et de la sécurité, du développement et des droits de l'homme et la nécessité de renforcer les partenariats entre l'ONU et ces organisations suivant les principes de l'avantage relatif et de la complémentarité. Le Groupe des amis de la médiation et en particulier ses coprésidents, à savoir la Finlande et la Turquie, ne cessent de promouvoir la médiation, offrant du même coup l'occasion d'échanger des expériences et de prôner l'attribution de ressources suffisantes et prévisibles. Je prends note également de l'initiative de la médiation en Méditerranée et du fait que l'Espagne et le Maroc ont organisé de concert le 16 mars 2015 une réunion sur le rôle des organisations régionales dans le domaine de la médiation.

5. Lors de l'élaboration du présent rapport, le Département des affaires politiques a consulté les représentants de 16 organisations régionales et sous-régionales les 6 et 7 mai 2015 à Bruxelles à l'occasion d'une réunion accueillie par l'Union européenne avec le concours de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'Organisation de la coopération islamique (OCI) et de l'ONU. En juin 2015, le Département a informé les groupements régionaux de l'Assemblée générale des activités d'appui à la médiation et a sollicité des avis concernant la structure du présent rapport. En outre, le Conseil consultatif universitaire de la médiation du Département des affaires politiques a été consulté lors d'une réunion tenue à Pretoria les 23 et 24 avril 2015. Le présent rapport tient compte des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, qui m'a soumis le 16 juin un rapport (A/70/95-S/2015/446) dont je rendrai compte sous peu à l'Assemblée générale. Ce rapport a insisté sur l'importance de partenariats solides et efficaces avec les organisations régionales et sous-régionales dans les différents domaines de l'action de l'ONU en faveur de la paix et de la sécurité.

II. Tendances observées dans les conflits et les activités de médiation et caractère impératif de la coopération

6. Dans mon précédent rapport, j'ai relevé huit évolutions en cours en matière de conflits – la plus préoccupante étant la prolifération des conflits violents. Malheureusement, cette tendance s'est poursuivie. Ainsi qu'il ressort de travaux de recherche, on comptait en 2014 une quarantaine de conflits armés, chiffre le plus élevé depuis 1999, en hausse de 18 % par rapport à 2013¹. Sept autres tendances étaient mentionnées dans mon rapport : le nombre considérable de conflits de faible intensité; la multiplicité des acteurs et des intérêts en jeu, qui transcendent souvent les frontières, et l'éventail plus large des questions de fond que doivent traiter les médiateurs; la diversité des acteurs de la médiation; la prise de conscience du rôle constructif joué par les médiateurs « internes » locaux; les revendications d'acteurs de la société civile, tels que les groupes de jeunes ou de femmes, demandant à occuper la place qui leur revient et à avoir voix au chapitre à l'occasion de transitions politiques et de processus de médiation; l'accent mis sur l'établissement de cadres juridiques et normatifs; enfin, le constat selon lequel la médiation ne s'achève pas avec la signature d'un accord de paix, mais reste un outil essentiel pour assurer l'application et le respect des dispositions des accords.

7. Cette description des conflits et des efforts de médiation contemporains reste valable, mais peut être complétée par de nouveaux éclairages qui présentent aujourd'hui un intérêt particulier.

8. Premièrement, des travaux de recherche donnent à penser que les conflits tendent désormais à se régionaliser et s'internationaliser, en débordant de plus en plus les frontières et en étant assortis d'un écheveau complexe de dissensions locales, nationales, régionales et internationales. Un appui militaire extérieur, souvent accordé aux différents protagonistes, risque de prolonger les conflits et de

¹ Voir Thérèse Pettersson et Peter Wallensteen, 2015. « Armed conflicts, 1946-2014 ». *Journal of Peace Research*, vol. 52, n° 4.

les rendre plus meurtriers et plus difficiles à résoudre par des négociations à mesure que le nombre d'acteurs augmente¹.

9. Deuxièmement, il convient de mentionner l'apparition et la montée en puissance dans certaines régions de groupes extrémistes qui lancent d'effroyables attaques contre des civils. Les extrémistes violents ont souvent des objectifs maximalistes et rejettent les frontières nationales, en étendant leurs offensives à de multiples pays, ce qui complique les initiatives de médiation.

10. Troisièmement, le phénomène de la multiplication et de l'éparpillement des acteurs – tant politiques que militaires – des conflits s'intensifie. Les médiateurs doivent compter non seulement avec un nombre croissant de protagonistes, mais aussi avec toutes sortes de motifs et des alliances fluctuantes, ainsi que des situations où la direction et le commandement sont incertains. Les réseaux criminels qui prospèrent en pareil cas ne font que contribuer à une telle complexité.

11. Quatrièmement, plusieurs conflits se caractérisent par d'épouvantables violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, y compris des actes de violence sexuelle et sexiste. Les souffrances endurées par la population sont aggravées par les difficultés rencontrées en matière d'accès humanitaire. Les médiateurs font face à un dilemme lorsque la tâche laborieuse consistant à faire avancer les parties vers un règlement politique doit être mise en balance avec l'exigence de résultats politiques immédiats en vue de mettre fin à la violence.

12. Cinquièmement, les divisions observées au sein de la communauté internationale, notamment au Conseil de sécurité et entre des puissances régionales clefs, entravent les efforts des médiateurs et peuvent susciter une dynamique qui conduit les parties au conflit à adopter des positions intransigeantes et inflexibles, empêchant du même coup les médiateurs d'obtenir une véritable unité en faveur de la recherche d'une solution politique.

13. Sixièmement, vu le coût et la complexité des conflits, l'attention se porte à nouveau, à juste titre, sur les moyens de les prévenir efficacement en renforçant les activités de bons offices et de médiation. Quelques-uns des exemples les plus probants de coopération effective en matière de médiation entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales dans des pays tels que la Guinée donnent à penser que la prévention est un domaine susceptible de se prêter à l'avenir à une collaboration fructueuse.

14. Compte tenu de ces tendances, l'ONU considère l'instauration de partenariats efficaces avec les organisations régionales et sous-régionales comme un élément central d'une médiation fructueuse². La complexité, l'ampleur et l'importance des activités actuelles de médiation font ressortir la nécessité d'une coopération de la part de tous les acteurs à l'appui d'une stratégie cohérente dans ce domaine. En particulier, l'éparpillement et la diversité des acteurs et des structures de commandement et de contrôle font qu'aucune organisation n'est à même d'atteindre

² Il est important de noter que l'on utilise par commodité l'expression « organisations régionales et sous-régionales » afin de désigner notamment des organismes tels que la Ligue des États arabes, l'Organisation de la coopération islamique ou le Commonwealth, dont les membres n'appartiennent pas nécessairement à telle ou telle région géographique. Il y a aussi le cas d'organisations telles que l'Union européenne, particulièrement active dans des initiatives de médiation en dehors de sa région.

à elle seule tous les intervenants. La régionalisation et l'internationalisation des conflits montrent combien il est indispensable de faire participer d'une manière ou d'une autre un large éventail d'acteurs, tout en identifiant clairement un médiateur principal et les rôles respectifs des uns et des autres, et en prévoyant des partenariats efficaces au niveau national qui assurent la viabilité de ces efforts et leur confèrent une légitimité accrue.

15. Pour coopérer, il faut d'abord comprendre, comme le soulignent les Directives, que loin de se résumer à une série de missions diplomatiques ponctuelles, la médiation est une entreprise à la fois flexible et structurée qui repose sur le consentement des parties au conflit, est en principe dirigée par un médiateur principal et bénéficie des ressources, des compétences professionnelles et de l'appui politique nécessaires à un engagement durable, fondé sur une stratégie cohérente et des méthodes de travail souples. Elle aura d'autant plus de chances de réussir que les parties sont disposées à tenter de négocier un règlement, que le médiateur est bien accepté, crédible et dûment soutenu et que le processus bénéficie d'un consensus régional et international.

16. La coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales visant à promouvoir une médiation plus efficace doit donc tenir compte, en particulier, de ces enjeux. Lorsque les processus de médiation ont un chef de file clairement défini et compétent et que les tiers coopèrent en fonction de leurs atouts respectifs à l'appui d'une stratégie commune, la médiation peut être la méthode de prévention, de gestion et de règlement des conflits qui s'avère la plus efficace, la moins intrusive et la moins coûteuse. À l'inverse, si la coopération et la coordination fondées sur les avantages relatifs et une stratégie cohérente de règlement des conflits font défaut, ou si les médiateurs ne sont pas à la hauteur de la tâche ou n'ont pas l'appui des spécialistes voulus, les acteurs du conflit cherchent souvent à mettre en concurrence les médiateurs et à recourir à l'instance la plus accommodante, la mobilisation de tiers ne faisant alors qu'embrouiller la situation et ajouter à la détresse des populations concernées.

III. Expérience et capacités de l'Organisation en matière de médiation

17. Compte tenu de ce qui précède, il convient donc de se pencher sur les activités de médiation et de renforcement des capacités de médiation menées par l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales avant de s'intéresser à la façon dont la coopération s'est développée entre ces institutions.

18. Que ce soit à l'initiative du Secrétaire général, à la demande des parties ou de l'Assemblée générale ou sur instruction du Conseil de sécurité, cela fait des dizaines d'années que des représentants et envoyés spéciaux sont chargés de missions de bons offices ou de médiation. À l'heure actuelle, le Département des affaires politiques joue un rôle de premier plan dans l'action que mène l'ONU pour prévenir et régler les conflits. Les missions déployées par les Nations Unies en Afrique, en Asie de l'Ouest et en Europe, ainsi que les envoyés qui ne sont pas basés dans une zone de conflit mais s'y rendent régulièrement et les représentants spéciaux du Secrétaire général à la tête d'une mission politique spéciale ou une mission de maintien de la paix, suivent l'évolution de tel ou tel conflit pour le compte du

Secrétaire général et dirigeant ou appuie plusieurs processus de médiation ou de facilitation, notamment en Afghanistan, à Chypre, en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs, en Géorgie, en Libye, au Mali, en Somalie, au Soudan, au Soudan du Sud, en République arabe syrienne, au Sahara occidental et au Yémen, ainsi que le processus de règlement du conflit israélo-palestinien. Les bureaux politiques régionaux du Département des affaires politiques, à savoir le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale (BRENUAC), le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (BRSAO) et le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale, font office de mécanismes de diplomatie préventive, de même que les antennes présentes dans d'autres régions. Ils ont pour mission de promouvoir la coopération et le partenariat avec les organisations régionales et sous-régionales dans les domaines relevant de leur compétence et, dans bien des cas, travaillent de concert avec ces organisations ou facilitent leurs travaux. Outre qu'il est chargé de collaborer étroitement avec l'Union africaine depuis 2013, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine a également pour mandat de mener des missions de bons offices en Afrique australe et orientale. Hors du cadre des missions et à la demande des autorités nationales, les coordonnateurs résidents, souvent secondés par des conseillers pour la paix et le développement, s'emploient à promouvoir les initiatives nationales de règlement des conflits, avec le concours du Département des affaires politiques et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

19. Le Département des affaires politiques a continué de faire office de coordonnateur pour les questions de médiation en appuyant les initiatives menées par l'Organisation dans ce domaine et en favorisant la coordination et les synergies avec les autres acteurs concernés, y compris les États Membres, les organisations régionales et sous-régionales et les partenaires non gouvernementaux. Depuis qu'il a été créé, en 2006, c'est son groupe de l'appui à la médiation qui s'acquitte de ces fonctions, en recourant pour cela tant aux services de son personnel qu'à ceux d'une équipe de conseillers expérimentés pouvant être déployés sur le terrain en 72 heures pour donner des conseils techniques aux fonctionnaires de l'ONU et des autres organisations (régionales ou sous-régionales, dans la plupart des cas) menant des activités de médiation et de prévention des conflits. En outre, le Groupe de l'appui à la médiation a établi un fichier d'experts et mis en place des réseaux avec des organisations non gouvernementales, des universitaires et diverses organisations qui mènent des activités de médiation avec des chefs religieux et tribaux.

20. Les organisations régionales et sous-régionales sont de plus en plus actives en matière de médiation et ont renforcé leurs capacités dans ce domaine. En Afrique, l'Union africaine et les organisations sous-régionales ont pour mandat, en vertu de leurs actes constitutifs et des protocoles y afférents, de prévenir et de régler les conflits, y compris par des moyens pacifiques, et se sont dotées de politiques normatives, d'instruments juridiques et d'autres mécanismes leur permettant d'intervenir aux différents stades d'un conflit. L'Union africaine a renforcé son architecture de paix et de sécurité et son groupe des Sages reste un pilier de l'action qu'elle mène en matière de prévention des conflits. La Division de la médiation et de la facilitation de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est à présent opérationnelle, et la Communauté de développement de l'Afrique australe a créé un groupe de référence et un groupe d'appui à la médiation au sein desquels tous ses membres sont représentés. Dotée d'un groupe d'appui à la

médiation depuis 2012, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a en outre établi un fichier recensant les médiateurs présents dans la région.

21. En Europe, l'Union européenne et l'OSCE ont mis en place des structures d'appui à la médiation. L'Union européenne a établi une division chargée de la prévention des conflits, de la construction de la paix et de la médiation au sein du Service européen pour l'action extérieure, et l'OSCE a créé un groupe d'appui à la médiation qui relève du Centre de prévention des conflits du secrétariat. La création de ces entités découle d'une évaluation qui a montré que les deux organisations devaient se doter de capacités internes d'appui à la médiation dans le cadre de leurs travaux. La création, en mai 2014, de l'Institut européen de la paix, partenaire indépendant de l'Union européenne, a redynamisé les efforts européens de promotion de la médiation et du dialogue.

22. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a progressé dans la création de son institut pour la paix et la réconciliation, qui viendra renforcer l'action qu'elle mène dans les domaines de la médiation, de la diplomatie préventive et du règlement des conflits. L'Organisation des États américains (OEA) a continué de développer ses capacités de médiation en renforçant le Département de la démocratie durable et des missions spéciales de son secrétariat. En créant un groupe chargé des questions de paix, de sécurité et de médiation, l'OIC s'est dotée d'une structure officielle de médiation. La Ligue des États arabes envisage actuellement de mettre en place un groupe de l'appui à la médiation afin de renforcer son nouveau centre d'alerte rapide et de gestion des crises.

IV. Cadres de coopération

23. Depuis 2010, tout en développant leurs capacités institutionnelles et en participant à un nombre croissant d'initiatives de médiation, les organisations régionales et sous-régionales tiennent des réunions d'experts en vue de renforcer la coopération et le partage des connaissances avec l'ONU et entre elles. Ces réunions ont été organisées par l'OSCE (2010), l'Organisation de la coopération islamique (2012), la Ligue des États arabes (2014) et l'Union européenne (2015).

24. Outre les bureaux régionaux du Département des affaires politiques, l'ONU a mis en place un réseau de bureaux de liaison pour renforcer ses relations de travail avec ses principaux partenaires régionaux : l'Union africaine à Addis-Abeba, la SADC à Gaborone et l'Union européenne à Bruxelles. Par ailleurs, elle a récemment déployé un Administrateur chargé des partenariats à Bangkok et un agent de liaison à l'ASEAN, à Jakarta.

25. D'ordinaire, la collaboration, notamment les échanges de bonnes pratiques, s'inscrit dans le cadre d'accords officiels de partenariat et de plans de travail communs. C'est probablement avec l'Union africaine que la coopération de l'ONU est la plus poussée et la plus étendue, conformément à la déclaration de 2006 sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et l'Union africaine, qui définissait le Cadre du programme décennal de renforcement des capacités de l'Union africaine. Une partie de ce cadre concerne la coopération dans le domaine de la médiation, en particulier dans sa dimension institutionnelle et opérationnelle. Sur le plan institutionnel, il s'est agi de renforcer les capacités de médiation de la Commission de l'Union africaine, de créer un secrétariat et d'établir un programme de travail pour le Groupe des Sages, de constituer un fichier d'experts africains de la

médiation, de créer un système de gestion des connaissances pour consigner des informations sur les expériences et les pratiques de l'Union africaine en matière de médiation, et de dresser le bilan de l'action menée et réaliser des études de cas.

26. Ce partenariat s'est encore développé depuis la création du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine, en 2010. En 2014, l'ONU et l'Union africaine ont adopté un Cadre commun pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité. Inspiré du Programme décennal de renforcement des capacités, il définit la marche à suivre par les deux organisations pour établir un partenariat stratégique et opérationnel efficace entre leurs institutions, l'Union africaine poursuivant de son côté le développement de son Architecture africaine de paix et de sécurité.

27. En 2012, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale a conclu avec le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale un mémorandum d'accord qui prévoyait de renforcer leur coopération dans le domaine de la médiation. Dans d'autres cas, une relation de travail avec une organisation régionale ou sous-régionale, par exemple avec la CEDEAO, peut donner lieu à certaines activités sans qu'il soit nécessaire d'officialiser la coopération.

28. Avec l'ASEAN, la Ligue des États arabes, la SADC et l'Organisation des États américains, par exemple, le partenariat de l'ONU s'appuie sur un vaste cadre de coopération axé sur le renforcement des capacités et de la collaboration opérationnelle, qui prévoit des activités relevant de la médiation et de la prévention des conflits. Dans le cadre du partenariat global entre l'ASEAN et l'ONU, adopté en novembre 2011, les deux organisations s'engagent à coopérer sur les questions politiques de sécurité, les dossiers économiques et les affaires socioculturelles, et à instaurer une collaboration entre leurs secrétariats. Des accords de longue date régissent la coopération de l'ONU et de la Ligue des États arabes sur un large éventail de dossiers ayant trait à la démocratisation et à la transition dans toute la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Le cadre de coopération adopté par le Département des affaires politiques et la SADC en septembre 2013 met expressément l'accent sur la médiation, les élections et la problématique hommes-femmes. En décembre 2013, l'Organisation des États américains et le Département ont renouvelé leur partenariat en matière de médiation par l'adoption d'un plan de travail biennal.

29. Depuis 2003, l'ONU et l'Union européenne siègent au sein d'un Comité directeur conjoint qui constitue un espace de consultation, de coopération et de coordination de haut niveau pour la gestion des crises. Ce comité s'intéresse tout particulièrement aux pays et aux régions dans lesquels l'ONU mène des opérations de paix et où les deux partenaires interviennent conjointement pour régler des crises. L'Union européenne préconise vivement un renforcement des capacités de médiation de l'Organisation, notamment par d'importantes contributions financières, et les deux organisations ont des échanges réguliers qui leur permettent de coordonner les interventions qu'elles mènent sur le terrain en réponse aux demandes d'appui à la médiation, le but étant de limiter le risque de répétition d'activités. En juin 2014, l'OSCE et les bureaux de l'appui à la médiation du Département des affaires politiques ont arrêté un plan de travail en matière de médiation organisant le partage d'information et de bonnes pratiques et la collaboration axée sur le renforcement des capacités et l'engagement opérationnel.

V. Coopération en matière de développement des capacités

30. En utilisant les structures décrites ci-dessus, ou lorsqu'elle est sollicitée, l'ONU aide activement les organisations régionales et sous-régionales à développer leurs capacités de médiation et de prévention des conflits. Par exemple, elle les aide à évaluer les dispositifs institutionnels et les schémas directeurs à mettre en place, facilite la création des structures d'appui nécessaires ou aide les membres des organisations régionales à élaborer leurs propres stratégies en matière de médiation.

31. Des ateliers contribuent à approfondir les capacités de médiation des organisations régionales et sous-régionales. Lorsqu'ils sont communs à plusieurs structures, ils leur permettent en outre de renforcer leurs partenariats et leur coopération opérationnelle. Ainsi, en mars 2014, le Département des affaires politiques s'est associé avec le PNUD et l'Organisation des États américains pour animer un atelier sur la médiation, la facilitation et le dialogue à l'intention des représentants de l'Organisation sur le terrain et des coordonnateurs résidents des Nations Unies. En 2014, le Département et l'Autorité intergouvernementale pour le développement ont uni leurs efforts pour dispenser une formation à la médiation à 28 personnalités de haut niveau, parmi lesquels d'anciens chefs d'État, originaires de tous les États membres de l'Autorité. En février 2015, le Département a organisé une réunion régionale ASEAN-ONU au Myanmar pour s'entretenir sur les domaines dans lesquels les deux organisations pourraient contribuer ensemble aux travaux de l'Institut de l'ASEAN pour la paix et la réconciliation, en particulier la prévention des conflits, la diplomatie préventive et le règlement des conflits. Toujours en février 2015, le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale a participé à un atelier organisé par la Communauté économique des États de l'Afrique centrale à N'Djamena afin de formuler des recommandations visant à renforcer l'architecture institutionnelle de la Communauté en matière de médiation. Au cours des prochains mois, la Commission de l'Union africaine, l'ONU et l'Union européenne prévoient d'organiser une table ronde sur la création d'une capacité d'appui à la médiation au sein de la Commission.

32. Le Département des affaires politiques fournit un appui technique à l'Union africaine pour la conception et l'exploitation des listes d'experts de la médiation et d'autres questions connexes. Il s'emploie également, en collaboration avec le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine et avec le Département des affaires politiques et le Département paix et sécurité de l'Union africaine, à organiser un cours de formation commun sur l'analyse des conflits, qui doit se tenir à Addis-Abeba dans le courant de l'année 2015. Grâce à des programmes de visites, des membres du personnel d'organisations régionales ont pu être détachés au Département des affaires politiques pour une durée limitée pour comprendre comment fonctionne l'appui à la médiation. Ce dispositif a déjà bénéficié à des membres du personnel de l'ASEAN, de l'Organisation de la coopération islamique, de l'OSCE et de la Ligue des États arabes. Le Département des affaires politiques a également aidé l'Union européenne, par une collaboration étroite, à créer des capacités de médiation en interne, et continue de lui fournir un appui dans le cadre de séminaires de formation consacrés à des thèmes précis, comme la problématique hommes-femmes et les processus participatifs.

33. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) permet à différentes organisations régionales s'occupant de prévention, de médiation et de

règlement des conflits liés aux ressources naturelles de bénéficier de ses compétences techniques, de ses stages de formation et de son appui en matière de renforcement des capacités. En particulier, une formation sur les ressources naturelles, les conflits et la consolidation de la paix a été organisée au niveau régional à l'intention d'experts de l'Union européenne, de la Commission économique pour l'Europe et de l'OSCE, et des informations techniques sur les risques régionaux pour l'environnement et la sécurité ont été communiquées à l'Union africaine dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement.

34. Dans le cadre de son engagement en faveur de la professionnalisation de la médiation, l'ONU organise un certain nombre de programmes de formation auxquels participent notamment des représentants d'organisations régionales et sous-régionales. Le Département des affaires politiques organise par exemple un stage de haut niveau sur la médiation, avec l'appui financier de l'Union européenne; une formation à la médiation et au contrôle des cessez-le-feu, en collaboration avec le Centre international de défense norvégien et le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse; un séminaire sur la problématique hommes-femmes et les processus participatifs, conjointement avec les ministères finlandais et norvégien des affaires étrangères, l'Initiative de gestion des crises et l'Institut de recherche pour la paix d'Oslo; une formation sur le dialogue et la médiation, conjointement avec la Folke Bernadotte Academy, un organisme public suédois. L'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) organise une formation sur le rétablissement de la paix et la diplomatie préventive.

35. Les formations à la médiation de l'ONU comportent des sessions et des cas pratiques axés sur la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales. Les membres de leur personnel, qu'il s'agisse d'émissaires de haut rang, de politiques ou de spécialistes de la médiation, sont invités à participer à ces nombreuses sessions, non seulement pour développer leurs connaissances et leurs compétences techniques en matière de médiation, mais aussi pour partager leurs expériences et resserrer leurs liens avec différents acteurs de la médiation.

36. Les diplomates chevronnés eux-mêmes constatent qu'une formation complémentaire en médiation peut leur être très utile, et tous les médiateurs qui opèrent au sein d'organisations ont besoin d'équipes d'appui qualifiées épaulées par un secrétariat efficace, notamment d'experts dans différents domaines. Les activités de formation ont contribué au renforcement des capacités et permis d'en faire profiter les médiateurs des organisations régionales et sous-régionales. Cependant, il arrive que les médiateurs de ces organisations soient moins sollicités que les conseillers nationaux, qui peuvent néanmoins être proches du médiateur, en particulier lorsque les États d'une région prennent en main les processus de médiation pour le compte d'organisations.

37. Les organisations, y compris l'ONU, nomment souvent comme médiateurs d'anciens hommes politiques ou diplomates chevronnés, voire d'anciens chefs d'État. De nombreuses organisations régionales et sous-régionales font aussi appel à des chefs d'État ou des ministres des affaires étrangères en exercice pour diriger leurs médiations, ce qui peut conférer à leur action un surcroît d'autorité, ouvrir des portes et permettre, parfois, d'exercer des pressions, ce qui dans certains cas peut se révéler salutaire. Cela peut aussi contribuer à intensifier la pression pour faire avancer un processus, car les médiateurs qui exercent aussi d'importantes

responsabilités gouvernementales ne peuvent pas consacrer leur attention à un processus de médiation difficile pendant une période prolongée.

VI. Coopération en matière de médiation

38. Les cadres des initiatives de coopération dont il est question ci-dessus visent à promouvoir quelques-uns des éléments fondamentaux de l'élaboration, de la conduite et de la mise en œuvre du processus de médiation qui sont définis dans les Directives, à savoir la cohérence, la coordination et la complémentarité des activités de médiation.

39. Comme il est indiqué dans les Directives, « [i]l est en général préférable d'avoir un médiateur en chef, venant d'une seule entité, qui travaille en partenariat stratégique et en coordination avec d'autres entités médiatrices ». Chaque fois que cela est possible, le choix du médiateur principal doit être fait à l'issue de consultations entre toutes les entités compétentes, compte tenu du contexte et des atouts particuliers de chacune. On relève, dans les Directives, ce point important : « [q]ue le chef de file soit proche des parties n'est ni un facteur indifférent ni nécessairement un avantage ». La proximité d'un médiateur lui permet parfois d'avoir plus facilement accès aux parties et de gagner en crédibilité; à d'autres moments, une plus grande distance est nécessaire pour garantir son impartialité. Les éléments déterminants devraient plutôt être l'acceptabilité de l'organe de médiation et du médiateur par les parties en présence ainsi que les chances de succès et la qualité de la médiation. Comme il est également souligné dans les Directives, « [l]es capacités, les compétences et les ressources disponibles sont autant de critères à prendre en compte avant de décider de la répartition des tâches de médiation ».

40. Les Directives indiquent qu'il est bon « que les acteurs de la médiation s'accordent, aux fins du partage de l'information, sur le degré de transparence et les mécanismes de coordination ». Elles précisent également qu'il importe qu'ils coopèrent « sur la base d'une stratégie de médiation commune, veillent à ce que les parties reçoivent des messages cohérents et évitent les doubles emplois et la multiplication de démarches contradictoires ». Il incombe donc à ceux qui sont chargés de diriger une médiation de bien coordonner les acteurs extérieurs, et à ceux-ci d'appuyer la stratégie de médiation. Cela peut garantir l'unité de la médiation, essentielle à sa réussite. Lorsque la direction du processus de médiation est contestée ou que la coordination fait défaut, les parties en présence se mettent quasi inévitablement à la recherche de l'instance qui leur serait la plus favorable et multiplient les initiatives contradictoires, qui créent une confusion.

41. Le choix de l'organisation qui dirigera un processus de médiation doit être adapté au contexte et tenir compte du fait que chacune a ses propres avantages relatifs et ses limites, dont il a été question dans le rapport que j'ai présenté au Conseil de sécurité en 2009 (S/2009/189, annexe).

42. Compte tenu de sa composition universelle, de son impartialité et de la légitimité tirée de sa Charte, l'Organisation des Nations Unies constitue le mécanisme de règlement des différends le plus complet qui soit, reposant notamment sur un vaste savoir-faire en matière de médiation et une grande expérience au niveau régional, tant dans le cadre d'initiatives jouissant d'un grand retentissement que de missions discrètes de bons offices.

43. Les organisations régionales et sous-régionales ont une connaissance directe des conflits touchant leur région ainsi qu'une bonne compréhension du contexte historique et culturel dans lequel ils s'inscrivent. Leur composition n'est pas aussi étendue que celle de l'Organisation des Nations Unies, mais elles peuvent s'appuyer sur de solides réseaux locaux. En raison de leur proximité, elles se sont parfois montrées plus disposées et plus aptes à intervenir rapidement et ont confirmé leur légitimité aux yeux des parties au conflit. Les bureaux régionaux du Département des affaires politiques entendent compléter les efforts déployés par les partenaires nationaux et régionaux et renforcer les réseaux de l'ONU et l'accès aux acteurs locaux et régionaux, permettant ainsi à l'Organisation d'être plus au fait des événements et de réagir plus rapidement sur le terrain.

44. Il existe aussi certains désavantages comparatifs. Les divisions qui se produisent au sein du Conseil de sécurité peuvent compliquer les initiatives de médiation de l'Organisation des Nations Unies. L'enchevêtrement des enjeux politiques régionaux et nationaux, exacerbé par les intérêts des États voisins et les dissensions observées entre différentes organisations régionales ou à l'intérieur de celles-ci, a parfois compliqué les efforts de médiation accomplis au niveau régional ou permis à certains médiateurs de profiter de la situation pour défendre des intérêts autres que ceux favorisant le règlement d'un conflit.

45. Les mécanismes de coordination peuvent également varier. Les bonnes pratiques confirment le fait que les médiateurs en chef devraient, sans pour autant saper la confiance des parties en présence ni recourir à une médiation collégiale, mettre en place des mécanismes de consultation et de coordination formels ou informels et confier différentes tâches à d'autres acteurs. Dans certains cas, un médiateur peut, pour conserver une certaine souplesse, organiser régulièrement des rencontres individuelles avec des tiers; dans d'autres, pour privilégier l'unité et une action commune, il peut constituer des organes consultatifs ou d'autres mécanismes spéciaux (groupes d'amis, groupes de contact internationaux, etc.). En tout état de cause, le médiateur en chef devrait toujours déterminer clairement quels acteurs mobiliser parce qu'ils partagent les mêmes idées et lesquels associer au processus parce qu'ils sont en fait parties au conflit ou exercent en l'occurrence une influence particulière.

46. Plusieurs modèles de direction et de coordination coexistent aujourd'hui dans le domaine de la médiation. Dans certains cas, l'Organisation des Nations Unies est le médiateur chef de file, souvent chargée par le Conseil de sécurité d'assumer ce rôle parce que la Charte des Nations Unies lui confie la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En Libye, par exemple, l'ONU agit en qualité de médiateur principal, mais elle compte sur l'appui constant des organisations régionales et sous-régionales compétentes.

47. S'il est vrai que l'Organisation des Nations Unies s'efforce souvent d'assurer la coordination avec les acteurs régionaux et sous-régionaux et de les faire participer au processus, elle défend parfois une position qui diffère de celle adoptée par les organisations régionales. Au Sahara occidental, par exemple, la position de l'ONU est différente de celle de l'Union africaine. La situation est d'autant plus difficile que des organisations régionales ou sous-régionales ne s'entendent parfois pas entre elles sur la manière de régler un conflit, comme ce fut le cas dans l'est de la République démocratique du Congo, en Guinée-Bissau et à Madagascar ces dernières années.

48. Un deuxième modèle consiste à engager une médiation conjointe dirigée par un médiateur unique, représentant l'ONU et une organisation régionale, comme au Darfour et, avant cela, en République arabe syrienne. Les Directives déconseillent dans la plupart des cas ce type de médiation et, de fait, le changement de chef de file dans le conflit en République arabe syrienne est à cet égard édifiant. La médiation était à l'origine dirigée par la Ligue des États arabes, mais, lorsque le conflit s'est envenimé et étendu, des représentants conjoints de l'ONU et de la Ligue ont été nommés pour servir de médiateurs. À l'issue de consultations approfondies, l'Organisation des Nations Unies a finalement assumé le rôle de chef de file tout en restant étroitement en contact avec la Ligue des États arabes.

49. Le troisième modèle réside dans des groupements de médiation ou une médiation codirigée. Les rôles sont parfois répartis de manière très structurée. Les discussions internationales de Genève sur la situation en Géorgie, par exemple, sont coprésidées, sur un pied d'égalité, par l'Union européenne, l'OSCE et l'ONU. Les coprésidents sont également chargés de préparer, d'organiser et de faciliter les réunions périodiques du mécanisme de prévention des incidents et d'intervention, l'Organisation des Nations Unies et l'OSCE dirigeant les discussions à tour de rôle. Les rôles sont quelquefois moins clairement définis, par exemple dans le cas du Quatuor pour le Moyen-Orient composé de l'Organisation des Nations Unies, de l'Union européenne, des États-Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie.

50. Selon un quatrième modèle, l'ONU joue un rôle majeur de soutien ou d'accompagnement dans les médiations dirigées par une organisation régionale ou sous-régionale. Par l'intermédiaire de mon Représentant spécial pour le Mali épaulé par l'équipe de médiateurs de réserve du Département des affaires politiques, l'Organisation appuie l'effort de médiation mené au Mali par l'Algérie, auquel participent également d'importantes organisations régionales, notamment l'Union africaine et la CEDEAO, ainsi que d'autres pays de la région. En République centrafricaine, le Chef du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale a ainsi présidé en 2015 le Forum de Bangui sur la réconciliation nationale, en collaborant étroitement avec le médiateur nommé par la CEEAC. Au Yémen, l'Organisation des Nations Unies a aidé en 2011 le Conseil de coopération du Golfe à mettre en place un mécanisme de mise en œuvre de l'accord conclu, avant d'endosser le rôle de partenaire d'exécution en tirant parti de ses moyens techniques pour appuyer le dialogue national en 2013 et faciliter l'ensemble des efforts de transition.

51. L'Organisation des Nations Unies ne cesse de soutenir la médiation engagée au Soudan du Sud sous la direction de l'IGAD et du Groupe de mise en œuvre de haut niveau pour le Soudan de l'Union africaine. Mon envoyé spécial, Chef du Bureau de l'Envoyé spécial pour le Soudan et le Soudan du Sud, continue de jouer un rôle actif dans les processus de médiation, notamment en participant à toutes les séries de négociations et en fournissant un appui et des conseils techniques. De même, l'ONU a appuyé sans relâche les efforts de facilitation dirigés au Lesotho par la SADC en 2014 et 2015.

52. Suivant un cinquième modèle, souvent appliqué en parallèle avec le quatrième, l'Organisation des Nations Unies accorde une assistance technique directe à un médiateur régional ou sous-régional, ou à un État Membre de la région, qui dirige la médiation. En 2014 et 2015, le Département des affaires politiques a par exemple demandé à des experts de l'équipe de médiateurs de réserve de fournir un appui technique direct aux processus de paix facilités ou cofacilités par des organisations

régionales et sous-régionales, notamment au Mali, en République centrafricaine, au Soudan, au Soudan du Sud et en Ukraine. Il convient également de mentionner le Groupe de contact trilatéral qui coordonne la mise en œuvre du plan de paix pour l'est de l'Ukraine, et qui est composé de hauts représentants de l'Ukraine, de la Fédération de Russie et du Président en exercice de l'OSCE. Cette dernière est aussi chargée d'une mission spéciale de suivi qui consiste à observer la situation et à en rendre compte. À la demande de l'OSCE, l'Organisation des Nations Unies a dispensé une formation en matière de cessez-le-feu aux observateurs de l'OSCE et une formation de haut niveau au Représentant spécial de l'OSCE auprès du Groupe de contact et aux représentants de la présidence.

53. Le fait d'apporter un soutien politique ou technique aux processus de médiation dirigés par d'autres acteurs permet à l'Organisation des Nations Unies de participer auxdits processus et, parfois, d'exercer une influence positive et de rallier la communauté internationale aux efforts déployés. Cette approche n'est cependant pas sans risques, en particulier lorsque le processus se révèle inefficace ou que sa teneur ne correspond pas à ce que l'ONU souhaiterait idéalement. L'Organisation des Nations Unies ne pourrait jamais approuver par exemple un accord de paix qui prévoirait l'amnistie pour les auteurs d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre ou de violations flagrantes des droits de l'homme, y compris de violences sexuelles liées aux conflits, et elle reconnaît la compétence de la Cour pénale internationale. De ce fait, l'Organisation des Nations Unies peut se trouver dans une position difficile si un accord de paix est contraire aux dispositions du droit international ou des résolutions du Conseil de sécurité. Cela étant, lorsque l'ONU n'est pas à la tête de la médiation, ses envoyés peuvent souvent jouer un important rôle d'intermédiaire pour faire connaître et préciser aux acteurs régionaux et aux parties au conflit les attentes et les positions de l'Organisation. Les exposés faits au Conseil de sécurité par les envoyés au Moyen-Orient et dans plusieurs conflits africains ont aidé à façonner le cadre général de la médiation et à atténuer les divergences éventuelles entre le médiateur principal et les parties, même si les résultats ne sont pas toujours optimaux.

54. Ce type de dilemmes se pose lorsque l'Organisation des Nations Unies ne dirige pas le processus de médiation, mais gère de vastes opérations sur le terrain dans un pays donné, par exemple au Mali, en République centrafricaine ou au Soudan du Sud. Dans chaque cas, l'attente de résultats de la part de l'ONU concernant un accord de paix peut ne pas concorder avec sa capacité d'influer sur le processus en cours. Je prends note avec approbation des observations formulées dans le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé de procéder à un examen des opérations de paix (A/70/95-S/2015/446), selon lesquelles « [d]ès lors que l'ONU a déployé une opération de paix sur le terrain, elle devrait diriger les efforts politiques mis en œuvre avant et pendant le processus de paix et après la conclusion d'un accord, ou y jouer un rôle moteur ».

55. Lorsqu'il existe effectivement des sujets de discorde, il importe de maintenir le dialogue et de trouver des moyens d'intervenir et d'y remédier dans l'intérêt d'un règlement pacifique du conflit. Notre tâche consiste à approfondir de concert le dialogue stratégique entre l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales et les États jouant un rôle clef au niveau régional afin de réduire les divergences et de contribuer à forger des approches communes face aux crises, d'autant que les répercussions se font généralement sentir bien au-delà de la région concernée. Des évaluations et des analyses conjointes peuvent déboucher sur des interventions plus

rapides. Cela ne se traduira pas automatiquement par un consensus sur la meilleure solution, mais un échange institutionnalisé aidera à trouver les raisons des divergences éventuelles et permettra aux différentes organisations d'exploiter leurs atouts.

56. Je prends note également de l'intensification des consultations entre le Conseil de sécurité et les organes décisionnels d'organisations régionales et sous-régionales. Il convient de mentionner par exemple le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, avec lequel se sont tenues des réunions consultatives conjointes chaque année depuis neuf ans. Outre la présentation d'exposés réguliers par des envoyés de l'ONU, le Conseil de sécurité a eu recours à des « dialogues interactifs informels » afin de communiquer directement avec les dirigeants de l'Union africaine, notamment au sujet de la Guinée-Bissau, de la Somalie, du Soudan et du Soudan du Sud.

57. Outre la nécessité de s'engager de concert, il faut également coordonner l'application des moyens de pression, y compris des sanctions. Dans la quasi-totalité des situations de conflit dans lesquelles le Conseil de sécurité a imposé des sanctions, celles-ci ont été mises en place pour soutenir des processus de paix dirigés ou soutenus par l'Organisation des Nations Unies et utilisées pour cibler les auteurs de troubles. Dans quelques cas, des sanctions secondaires ont été adoptées pour appuyer le processus de paix dans un pays tiers. Des mesures ciblées contre certaines personnes ou entités ont servi de moyens de pression pour appuyer les efforts des médiateurs. Au-delà du processus de paix proprement dit, ces mesures ont aussi été utilisées pour faciliter la mise en œuvre d'accords de paix et les efforts menés pour consolider la paix à long terme.

VII. Coopération en matière de prévention

58. La médiation et les bons offices sont des outils qui peuvent promouvoir l'objectif de la prévention, comme cela est de plus en plus largement reconnu. La coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en matière de médiation et de bons offices est particulièrement prometteuse dans le domaine de la prévention. C'est lorsque nous organisons collectivement notre coopération dans ce domaine que nous sommes le plus efficaces, c'est-à-dire lorsque nous faisons ensemble montre de fermeté sur le plan politique en engageant rapidement une action pour prévenir une crise. L'Union européenne et l'ONU ont par exemple procédé de concert à une analyse des conflits afin d'étudier la possibilité de mettre en place des mesures préventives conjointes, parmi lesquelles l'envoi de messages communs pour amplifier ceux-ci et adresser un signal politique plus clair.

59. La mission d'alerte rapide entreprise en avril 2014 au Burkina Faso par l'UNOWA et la CEDEAO ainsi que la prompt réaction conjointe de l'ONU, de l'Union africaine et de la CEDEAO au soulèvement populaire qui a entraîné le départ de l'ancien Président Blaise Compaoré en octobre 2014 ont apaisé les tensions et empêché que la situation ne s'envenime à ce stade. Cependant, la crise actuelle montre combien un investissement à plus long terme dans la prévention s'avère nécessaire pour préserver de tels engagements. Dans la région des Grands Lacs, depuis la crise survenue au Burundi en avril 2015, l'ONU travaille en étroite collaboration avec la Communauté d'Afrique de l'Est et la Conférence

internationale sur la région des Grands Lacs afin de désamorcer les tensions et de promouvoir le dialogue politique.

60. Un des aspects de la prévention consiste notamment à renforcer les capacités des pays et à s'impliquer au niveau national à l'appui des mécanismes locaux de règlement des conflits pour développer la cohésion sociale et la résilience des pays. Dans le Sahel, mon Envoyé spécial a étroitement collaboré avec les représentants de l'Union africaine ainsi qu'avec la CEDEAO, la CEEAC et l'Union européenne afin de développer et d'entretenir la volonté politique dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et de la résilience. Le BRENUAC et l'UNOWA soutiennent les efforts de la Commission du bassin du lac Tchad visant à remédier à l'impact de la crise de Boko Haram.

61. Depuis 2012, le PNUD travaille en étroite collaboration avec l'Union européenne au développement de capacités de « médiation interne » dans 14 pays de par le monde. Ce partenariat, qui privilégie les processus internes de gestion des conflits, notamment le dialogue et la négociation, a permis de mettre en place des plateformes nationales de médiation et de dialogue dans l'État plurinational de Bolivie et au Ghana, a renforcé la participation de la société civile, notamment des organisations de jeunes et de femmes, aux Maldives, au Tchad et au Togo et a élargi les processus de concertation et de médiation au Guyana, en Mauritanie, au Népal et au Yémen. Dans de nombreux cas, les interventions au niveau des pays ont été étoffées par le déploiement de conseillers pour les questions de paix et de développement à l'initiative du PNUD et du Département des affaires politiques. La récente publication de la note d'orientation relative au soutien à la médiation interne, élaborée conjointement par l'Union européenne et l'ONU, constitue un premier pas dans la description et la diffusion des meilleures pratiques³.

62. L'ONU continue de jouer un rôle clef en favorisant la collaboration entre les régions, le renforcement des capacités, le partage des meilleures pratiques et les moyens de combler les lacunes éventuelles dans le champ d'intervention des organisations, qui pourraient être exploitées par les groupes extrémistes violents. En Afrique australe et centrale ainsi qu'en Asie centrale, l'ONU coopère avec les organisations régionales compétentes pour aider les États Membres à adopter et mettre en œuvre des stratégies régionales de lutte contre le terrorisme et à remédier aux situations propices au développement du terrorisme. Dans le courant de l'année, je présenterai un plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent contenant des recommandations relatives aux nouvelles mesures stratégiques et aux outils à adopter à l'échelle régionale pour traiter les causes de l'extrémisme violent qui s'étend souvent sur plusieurs régions et sous-régions.

63. Récemment, le PNUE et le Département des affaires politiques ont également collaboré à la publication de nouvelles directives relatives à la médiation dans le cas de conflits liés aux ressources naturelles, qui devraient aider à mieux prévenir les conflits en trouvant des moyens de les régler par la médiation et la mobilisation de tiers⁴. Ce guide, qui s'intéresse notamment à l'extraction des ressources naturelles, à la terre et à l'eau, peut être utilisé par différents intervenants et spécialistes de la gestion des ressources naturelles qui envisagent une médiation dans le cas d'un

³ Voir PNUD, « Supporting insider mediation: strengthening resilience to conflict and turbulence » (2014).

⁴ Voir Département des affaires politiques de l'ONU et PNUE, « Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners » (2015).

litige relatif aux ressources naturelles, y compris des organisations régionales et sous-régionales, et sera communiqué aux membres de « l'Initiative pour la médiation en Méditerranée » qui prévoient de tenir une réunion sur le sujet à Amman d'ici à la fin de 2015.

VIII. Coopération relative à la situation des femmes, à la paix et à la sécurité

64. À l'approche du quinzième anniversaire de l'adoption de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, il nous incombe de veiller à ce que les femmes participent véritablement et sur un pied d'égalité aux processus de médiation et de règlement pacifique des différends. D'importants efforts ont été déployés, y compris par l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) pour les associer aux activités de rétablissement de la paix de l'ONU⁵. Les processus de paix intègrent de plus en plus les conseils d'experts de la question de l'égalité des sexes et un nombre croissant d'accords de paix comprennent des dispositions concernant la problématique hommes-femmes. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour combler l'écart existant entre le solide cadre normatif relatif à la promotion de la femme ainsi qu'à la paix et la sécurité, et la pratique observée sur le terrain.

65. La série des huit séminaires de haut niveau sur la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la médiation, organisés par le Département des affaires politiques, a rassemblé 168 envoyés, médiateurs de haut niveau et experts de la médiation, parmi lesquels 30 hauts responsables de 11 organisations régionales et sous-régionales. Ces séminaires ont offert l'occasion de leur présenter des outils et des stratégies pratiques de médiation visant à améliorer le caractère non exclusif de l'analyse des conflits et à concevoir des processus de paix, prévoyant notamment des dispositions relatives à la problématique hommes-femmes dans les différents aspects thématiques des accords de paix.

66. L'ONU continue d'établir des partenariats avec des organisations régionales et sous-régionales pour promouvoir et renforcer les capacités nationales de médiation de façon à permettre aux femmes de participer davantage à tous les niveaux des processus d'instauration de la paix. En 2011 et en 2012, en collaboration avec la CEDEAO et ONU-Femmes, l'UNOWA a formé à la médiation des conflits 32 dirigeantes venant d'organisations gouvernementales ou issues de la société civile dans 16 pays d'Afrique de l'Ouest. Un certain nombre de ces nouvelles médiatrices prennent aujourd'hui part aux processus de paix soutenus par la CEDEAO. ONU-Femmes, l'UNOWA et la CEDEAO élaborent actuellement un programme analogue qui sera mis en œuvre en 2016, à l'échelon local, dans ces 16 pays.

67. ONU-Femmes a établi des partenariats avec des organisations régionales et sous-régionales pour que les processus de médiation disposent de compétences plus étoffées en matière d'égalité entre les sexes et pour soutenir une participation accrue et plus efficace des femmes. En 2015, ONU-Femmes, l'Union africaine et le Ministère des affaires étrangères et de la coopération de l'Afrique du Sud ont organisé un atelier régional réunissant 35 représentants d'États Membres,

⁵ Voir A/CONF.177/20/Rev.1, sect. I, résolution 1, annexes.

d'organisations sous-régionales et de la société civile pour remédier au problème de la sous-représentation des femmes dans les processus de médiation, veiller à leur inclusion stratégique et mettre en place un réseau de médiatrices sur le continent.

68. Les organisations régionales prennent actuellement des dispositions pour accroître le nombre des femmes associées à leurs efforts de médiation et ayant des fonctions de représentation. En 2014, l'Union africaine a nommé une Envoyée spéciale pour les femmes, la paix et la sécurité. ONU-Femmes encourage le recrutement d'un conseiller principal pour la problématique hommes-femmes au sein de l'équipe de médiation de l'IGAD pour le processus de paix au Soudan du Sud afin de renforcer la représentation directe des femmes dans les pourparlers ainsi que la solidarité des femmes sud-soudanaises et leur capacité à participer pleinement aux négociations sur un pied d'égalité avec les hommes.

IX. Conclusions et recommandations

69. La plupart des conflits prennent fin à la table des négociations, et non pas sur le champ de bataille. Pour parvenir à des solutions politiques grâce à la médiation, à savoir rassembler les parties concernées, conclure un accord et soutenir sa mise en œuvre, il faut à la fois une volonté politique, une collaboration et une communauté de vues à tous les niveaux. Une des priorités de mon mandat consiste à renforcer la capacité de l'ONU à diriger et appuyer les processus de médiation.

70. La médiation s'est avérée être un outil efficace dans le règlement pacifique des différends, mais les ressources nécessaires font encore cruellement défaut. Les efforts déployés tant par l'Organisation des Nations Unies que par les organisations régionales et sous-régionales continuent d'être entravés par l'insuffisance et le caractère imprévisible des moyens de financement. Il est indispensable d'investir davantage afin d'améliorer les compétences professionnelles en matière de médiation et d'être mieux à même d'intervenir rapidement, efficacement et de façon soutenue tout au long d'un processus de médiation.

71. Dans sa résolution 68/303, l'Assemblée générale m'a prié de lui présenter des moyens d'améliorer la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales. Je souhaiterais mettre en évidence certains des principaux aspects à prendre en considération.

72. **Structurer l'engagement précoce de l'ONU avec ses partenaires.** La coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en matière d'alerte rapide et d'analyse des conflits tout au long de ceux-ci permet de mieux en comprendre les causes profondes et les éléments déterminants, ce qui aide à désamorcer d'éventuelles tensions interorganisations et favorise l'adoption d'une approche plus coordonnée de la prévention des conflits, de la diplomatie préventive et de la médiation fondée sur les avantages relatifs et la complémentarité.

73. **Renforcer la présence et les bureaux régionaux du Département des affaires politiques.** Grâce au développement des bureaux régionaux du Département des affaires politiques, les bons offices menés par l'ONU en matière de prévention ont gagné en souplesse et en efficacité. Cela a permis d'étoffer les partenariats de médiation avec les organisations régionales et sous-régionales ainsi qu'avec les États Membres et les acteurs nationaux. Ces bureaux régionaux et cette présence restent un outil efficace pour obtenir le consentement nécessaire à la

prévention des conflits et à la médiation et pour collaborer avec les partenaires régionaux et sous-régionaux. Je compte formuler de nouvelles recommandations à cet égard dans ma réponse au rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix.

74. Accorder un soutien accru aux coordonnateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies. Il faut s'attendre à ce que les coordonnateurs résidents soient de plus en plus sollicités pour apporter leur concours aux acteurs nationaux dans la prévention des conflits. Afin qu'ils puissent s'acquitter de leur tâche, le Département des affaires politiques et le PNUD devraient continuer à les aider par différents moyens, notamment la mise en place des plateformes permettant d'envoyer rapidement des experts sur le terrain, des activités de formation ciblée, le soutien des bureaux régionaux et le déploiement de conseillers pour la paix et le développement.. Ainsi que l'indique le rapport du Groupe indépendant de haut niveau, il faudra pour cela allouer aux capacités fondamentales du Secrétariat en matière de prévention et de médiation des ressources plus prévisibles au titre du budget ordinaire.

75. Renforcer et structurer les échanges et les consultations sur les initiatives de médiation. Le présent rapport met en lumière diverses initiatives faisant un lien entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales à tous les niveaux. Il convient de s'attacher à élaborer des mécanismes plus structurés de concertation et de collaboration (missions conjointes d'évaluation, analyse des conflits, planification, dialogues de haut niveau, etc.) et de mettre en place des groupes de collaborateurs, des groupes de contact et des dispositifs de soutien par des donateurs dans des contextes spécifiques, s'il y a lieu. Plus ces échanges deviendront systématiques, plus nos cadres communs d'analyse et d'intervention seront structurés. Les efforts faits pour renforcer le dialogue entre les secrétariats peuvent être transposés au niveau politique, selon les besoins, sous la forme de consultations analogues entre les États Membres, le Conseil de sécurité et les organes de décision des organisations régionales et sous-régionales, tels que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

76. Mener des réflexions communes sur les « enseignements à retenir » et assurer de concert une gestion des connaissances. Au cours ou à la suite de toute initiative de médiation, il est important de prendre le temps de se pencher sur ce qui a bien fonctionné et ce qui doit être amélioré. Le présent rapport souligne la nécessité d'intervenir en fonction de nos atouts respectifs. En examinant ensemble les initiatives lancées et en réfléchissant aux enseignements à retenir, nous serions mieux à même de procéder à ce type d'évaluation, de comprendre quels sont les points forts et les problèmes institutionnels, de tirer des leçons de l'expérience acquise et de prévoir une collaboration ultérieure en conséquence. Le fait de consolider conjointement ces connaissances et de structurer les enseignements à retenir renforcerait nos partenariats et aiderait nos organisations respectives à se doter du savoir nécessaire en matière de médiation.

77. Continuer à élaborer des cadres et des lignes directrices en matière de médiation. L'analyse conjointe des conflits est un élément essentiel en vue de définir des stratégies cohérentes, mais il importe également d'avoir une vision commune de l'ensemble des outils, techniques et méthodes dont disposent les médiateurs et leurs équipes. En s'appuyant sur les Directives pour une médiation efficace, il convient donc de mettre au point, en concertation avec les organisations

régionales et sous-régionales et d'autres partenaires, des directives précises portant sur des questions de fond, telles que les cessez-le-feu et d'autres dispositifs de sécurité, et des questions méthodologiques, notamment la façon de mieux concevoir des processus ouverts à tous, qui intègrent les femmes et les groupes marginalisés. L'objectif n'est pas de limiter la marge de manœuvre des médiateurs ou d'imposer des prescriptions, mais de tirer parti des meilleures pratiques et de tout l'éventail des solutions envisageables pour aider à esquisser et concevoir une stratégie de médiation adaptée à un environnement de plus en plus complexe.

78. Professionnaliser les acteurs de la médiation. Développer le savoir-faire des envoyés et des équipes de médiation demeure une priorité. Il s'agit notamment de produire la future génération de médiateurs et de renforcer leurs capacités par le tutorat, la formation et différentes affectations en s'efforçant tout particulièrement de recruter davantage de femmes parmi les envoyés et conseillers principaux. Le brassage des compétences entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales, y compris par le partage des fichiers d'experts et les échanges de personnel, permettra de renforcer leur savoir-faire et leur collaboration. Une formation conjointe sur les techniques de médiation et des questions de fond, notamment les directives et les pratiques optimales, contribuera à étoffer les connaissances et à définir une approche commune et plus structurée à l'appui des processus de paix. Il est difficile de mener de concert des travaux s'inscrivant dans la durée avant, pendant et après la médiation sans de solides capacités et des ressources suffisantes. Les possibilités de mettre en place un système d'encadrement pour les médiateurs de niveau intermédiaire, notamment les femmes, susceptibles d'occuper des postes à responsabilités, devraient être passées en revue par les organisations concernées.

79. Soutenir les capacités nationales. Il importe au plus haut point d'envisager et de concevoir les initiatives de médiation en tablant sur un soutien durable, notamment au cours de la phase de mise en œuvre. Cependant, le facteur déterminant du succès des initiatives de prévention et de médiation sera en fin de compte la résilience des populations et la capacité des institutions aux niveaux tant régional que national, y compris des « médiateurs internes », de réagir aux crises et de résoudre des conflits. Au niveau national, les équipes de pays des Nations Unies s'attachent à mettre en œuvre des mesures de confiance afin de favoriser un dialogue ouvert et une meilleure compréhension entre les communautés, ce qui peut servir de fondement à une médiation. Les efforts visant à renforcer ces capacités de concert avec les États Membres peuvent se prêter à une collaboration accrue entre l'ONU, grâce aux connaissances spécialisées du Département des affaires politiques, le PNUD et les organisations régionales et sous-régionales.

80. Améliorer les effets de synergie entre les efforts de médiation et les sanctions de l'ONU. Des travaux supplémentaires doivent être entrepris pour assurer une coordination systématique entre le Conseil de sécurité, les comités des sanctions, les groupes d'experts des sanctions et les médiateurs, notamment dans les cas où les efforts de médiation sont menés par des acteurs régionaux ou sous-régionaux. Ces acteurs coopèrent déjà dans une certaine mesure, mais il est possible d'approfondir encore de telles relations.