



# Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale  
8 octobre 2012  
Français  
Original : anglais

**Assemblée générale**  
**Soixante-septième session**  
Points 28, 31, 107, 113 et 118 de l'ordre du jour

**Conseil de sécurité**  
**Soixante-huitième année**

**Promotion de la femme**

**Rapport de la Commission de consolidation de la paix**

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

**Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire**

**Renforcement du système des Nations Unies**

## **Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit**

### **Rapport du Secrétaire général**

#### **I. Introduction**

1. Dans le rapport que j'ai présenté en 2009 sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304), j'avais noté que la période de deux ans qui suit immédiatement le conflit offre la possibilité de consolider l'état de la sécurité, d'enranger les dividendes de la paix, d'accentuer la confiance dans le processus politique et d'étayer les efforts des pays visant à affermir la paix. J'y dégageais cinq domaines prioritaires récurrents au regard de l'assistance internationale et j'y proposais un plan d'action en conséquence. J'y soulignais qu'il était essentiel que les femmes participent pleinement à la consolidation de la paix, et j'ai en conséquence présenté en 2010 un rapport sur la question qui renfermait un plan d'action en sept points pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix (A/65/354-S/2010/466). Les organismes des Nations Unies ont, depuis lors, grandement avancé dans l'exécution du plan d'action de 2009, et un peu plus modestement, dans celle du plan d'action en sept points. Nous avons aussi accumulé des données d'expérience sur les enjeux à long terme en matière de consolidation de la paix qui montrent l'importance d'un appui international continu, dès la fin du conflit, mais aussi sur la durée. Dans le présent rapport, j'expose ce qui a été accompli depuis mon dernier rapport intérimaire, présenté en 2010 (A/64/866-S/2010/386), et j'indique dans leurs grandes lignes les

\* Nouveau tirage pour raisons techniques (6 décembre 2012).



nouvelles mesures à prendre pour mieux aider les pays touchés par un conflit à instaurer une paix durable.

2. Les progrès accomplis dans l'exécution du plan d'action de 2009 nous permettent d'agir de manière plus cohérente, rapide et efficace face aux priorités immédiates au lendemain d'un conflit. Désormais, les missions et les équipes de pays des Nations Unies agissent de concert, selon des cadres stratégiques intégrés qui fixent des objectifs et des délais communs en fonction du mandat de chaque mission; nous sommes désormais en mesure de déployer plus rapidement sur le terrain les responsables des missions, les experts et le personnel; et les hauts responsables sont désormais tenus de répondre des résultats. Nous avons étoffé et amplifié nos partenariats, notamment avec la Banque mondiale et les organisations régionales, et grâce à l'initiative sur les capacités civiles, nous nous employons à étendre et à creuser le gisement des compétences nécessaires au renforcement des institutions. Le Fonds pour la consolidation de la paix a assuré un financement en temps opportun, notamment en période de soudure, dans des moments de transition critiques, et la Commission de consolidation de la paix se penche sur les moyens qu'elle pourrait mettre en œuvre pour mieux aider à mobiliser des ressources. Nous avons mis en évidence la contribution des femmes à la consolidation de la paix, aujourd'hui largement reconnue. Bien que les avancées enregistrées dans la réalisation des objectifs du plan d'action en sept points aient été inégales, il ya eu quelques réalisations notables en matière de participation des femmes au règlement des conflits, à la planification tenant compte de leurs besoins et problèmes, ainsi qu'aux questions de financement et de primauté du droit. Par contre, l'on a moins progressé pour ce qui est de la gouvernance et de la relance de l'économie.

3. Faisant fond sur les progrès enregistrés, le système des Nations Unies tout comme ses partenaires doivent faire davantage pour s'assurer que les pays soucieux d'affermir la paix sont capables de contenir les conflits, de les gérer et d'assurer la transition vers une paix durable. Or, les pays qui se relèvent d'un conflit demeurent souvent instables, parfois des années durant, et retombent souvent dans la violence. Comme indiqué dans le rapport de la Banque mondiale pour 2011 sur le développement dans le monde, 90 % des conflits intervenus entre 2000 et 2009 se sont déroulés dans des pays qui avaient déjà connu une guerre civile. Les causes de l'instabilité et de la rechute varient en fonction de la situation; elles peuvent être en rapport avec des facteurs externes, tels que l'impact de conflits transfrontaliers et la présence de groupes criminels internationaux, mais aussi avec des facteurs internes, tels que l'exclusion de la vie politique, la discrimination réelle ou ressentie de certains groupes sociaux, la corruption généralisée, le chômage élevé des jeunes, et la distribution inégale des richesses issues des ressources naturelles. Toutes ces circonstances peuvent avoir des incidences extrêmement déstabilisantes lorsque les institutions sont défailtantes et que des divisions marquent la vie politique et sociale. Remédier à ce manque de confiance généralisé – entre les partis politiques et les groupes sociaux, entre l'État et la société, et entre l'État et ses partenaires internationaux – est l'un des enjeux majeurs de la période qui suit un conflit.

4. Notre expérience montre que l'ouverture et le renforcement des institutions sont indispensables si l'on veut éviter que le pays retombe dans la violence et assurer la résilience de l'État et de la société. L'exclusion est l'un des facteurs majeurs de reprise des conflits. Il est à noter que dans presque tous les pays qui ont évité un retour du conflit, aucune partie n'était exclue du règlement politique, soit que le conflit ait été réglé par un accord de paix suivi d'autres processus, soit que la

partie l'ayant emporté ait fait preuve d'ouverture. Il est donc essentiel de faire une large part, dès le début, à l'intégration. Il importe parallèlement de renforcer les institutions formelles et informelles, et notamment de restaurer les fonctions élémentaires de gouvernance ainsi que la prestation équitable de services. L'ouverture et le renforcement des institutions sont également cruciaux au regard de l'établissement de dispositifs de contrôle interne, du rétablissement du contrat social, et des fondements solides de l'engagement de l'État vis-à-vis de la communauté internationale. Ces processus exigent toutefois un soutien politique et financier soutenu, qui fait souvent défaut. Les plans de transition contribuent à donner un caractère officiel aux engagements réciproques entre les États et leurs partenaires; mais il faudrait aussi que les bailleurs de fonds et les organismes internationaux acceptent une plus grande tolérance aux risques et les gèrent, et qu'ils prennent des engagements de financement sur le temps long.

5. Le présent rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité fait suite à la demande que m'a faite le Conseil de présenter, avant octobre 2012, un rapport sur les progrès accomplis dans l'exécution du plan d'action de 2009, « en mettant notamment l'accent sur l'impact créé sur le terrain, y compris les progrès enregistrés en ce qui concerne le renforcement de la participation des femmes à la consolidation de la paix » (voir S/PRST/2010/20). Le Conseil m'a également prié, dans la déclaration de son président adoptée à l'issue du débat, tenu en janvier 2011, sur le développement de l'infrastructure institutionnelle lors de la consolidation de la paix après un conflit (S/PRST/2011/2), de présenter une évaluation de l'effet qu'a eu ce plan d'action « pour contribuer au développement d'une infrastructure institutionnelle viable dans les pays sortant d'un conflit, et d'y formuler des recommandations nouvelles sur les moyens d'améliorer l'efficacité de la contribution de l'Organisation des Nations Unies à la mise en place d'institutions plus efficaces, plus stables et plus viables qui soient à même de prévenir une reprise du conflit ».

## **II. État d'avancement des plans d'action de 2009**

6. Depuis mon dernier rapport, des avancées significatives ont été enregistrées dans l'exécution du plan d'action de 2009. De premiers progrès ont également été accomplis vers la mise en œuvre du plan d'action en sept points pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix, mais il reste beaucoup à faire pour susciter un changement institutionnel et obtenir des effets au niveau national.

### **Envoi sur le terrain d'équipes de direction des Nations Unies plus efficaces et dotées d'un appui plus solide**

7. Nous avons fait de grands progrès dans la sélection et le déploiement rapide de cadres et de personnels immédiatement après une crise. Nous veillons à ce que les équipes de direction de nos missions sur le terrain soient plus efficaces et soudées et qu'elles disposent de compétences complémentaires. Nous offrons aux coordonnateurs résidents des connaissances spécialisées dans des domaines tels que la consolidation de la paix, la problématique hommes-femmes et le redressement, que ce soit ou non dans le cadre d'une mission. Dans les régions où les crises durent depuis longtemps, nous cherchons à faire en sorte que les coordonnateurs résidents aient les qualités requises pour prendre les choses en main. J'ai aussi accentué la

responsabilité des hauts fonctionnaires; c'est ainsi que j'ai demandé à tous mes représentants spéciaux et à tous les chefs de missions sur le terrain de signer un contrat de mission et décidé que leur comportement professionnel ferait désormais l'objet d'une évaluation.

8. Les cellules de mission intégrées ont permis de consolider la communication et la concertation entre les principaux départements et organismes au Siège et les missions et équipes de pays sur le terrain. Des structures semblables ont été créées dans des pays où aucune mission n'est déployée, mais où la situation politique exige une concertation entre le Siège et le terrain ainsi qu'un soutien spécifique.

#### **Évaluation, planification et stratégie : arrêter dès le début un ordre de priorité pour lesquelles des ressources sont disponibles**

9. Des cadres stratégiques intégrés ont été établis pour la quasi-totalité des missions, qui reposent sur l'intégration des missions et des équipes de pays. Les directives concernant la préparation des missions intégrées font l'objet d'un examen qui permettra, d'ici à la fin 2012, de préciser et de rationaliser la planification ainsi que de définir les principes directeurs et les prescriptions de la planification intégrée, qui doivent s'accompagner de directives et d'instruments. J'ai demandé qu'une attention particulière soit accordée à la prise en compte intégrale des éléments impératifs en matière d'intégration dans d'autres processus stratégiques fondamentaux à l'échelle du système : évaluations stratégiques communes, présentation d'informations sur les mandats, rapports et plans propres à chaque mission ou organisme, planification des composantes, dispositifs d'affectation des ressources et autres rouages.

10. Une nouvelle politique est en cours d'élaboration qui vise la période de transition lors de la réduction des effectifs ou du retrait d'une mission. La transition doit être planifiée conjointement par tous les agents du système des Nations Unies présents dans le pays; elle doit débiter au plus tôt, permettre une certaine marge de manœuvre, et se faire, de plus, en étroite concertation avec les homologues nationaux. Le perfectionnement des capacités nationales en matière de consolidation de la paix est indispensable si l'on veut que la mission puisse efficacement et durablement transmettre ses responsabilités aux autorités nationales.

11. L'évaluation conjointe des besoins à l'issue d'un conflit, menée avec la Commission européenne et la Banque mondiale, a permis de mieux coordonner les stratégies dans un certain nombre de pays. Soucieuses de consolider cet outil, l'Organisation, la Commission européenne et la Banque mondiale sont convenues en avril 2011 d'un ensemble de principes relatifs à l'égalité des sexes dont il doit être tenu compte dans les évaluations de ce type. Cela a été notamment le cas pour l'évaluation socioéconomique conjointe menée au Yémen.

#### **Prévisibilité de l'aide internationale et perfectionnement des capacités nationales**

12. Nous entreprenons, depuis 2009, des évaluations fonctionnelles destinées à améliorer la prévisibilité, le contrôle et l'efficacité de ses prestations en matière de réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, de création d'emplois, de réforme du secteur de la sécurité, de démobilisation, désarmement et réintégration, de lutte antimines, de médiation, d'assistance électorale et de primauté du droit. Ces études ont, dans plusieurs cas, contribué à

préciser les tâches et responsabilités concernant la consolidation de la paix, auxquelles correspondent des centres de liaison désignés pour mobiliser le soutien des organismes des Nations Unies aux fins des activités de pays et faire face à divers enjeux, notamment le manque de fonds. Je compte que les dispositifs et arrangements similaires faciliteront l'évaluation, la planification et la programmation communes au niveau du pays et amélioreront l'assistance. En septembre 2012, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Département des opérations de maintien de la paix ont accepté de faire conjointement office de centre de liaison mondial pour ce qui concerne la police, la justice et l'administration pénitentiaire dans des situations postconflituelles et d'autres situations de crise. L'évaluation des enseignements tirés du renforcement des capacités de l'administration publique dans les pays sortant d'un conflit, qui sera bientôt publiée, renfermera des recommandations concernant les moyens, pour les organismes des Nations Unies, de prêter une aide plus efficace, cohérente, intégrée et stratégique dans ce domaine.

13. Dans une décision prise en octobre 2011, j'ai appelé les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs de l'action humanitaire à piloter l'élaboration d'une stratégie visant à régler durablement les questions concernant les personnes déplacées dans leur propre pays et les réfugiés rapatriés. J'ai par ailleurs chargé le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le PNUD à aider les coordonnateurs et, à cet effet, à leur donner des orientations et leur prêter un appui technique. Le PNUD, le HCR et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ont depuis désigné trois pays – l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire et le Kirghizistan – qui feront office de pays pilotes pour la mise en œuvre de cette décision, en consultation avec les gouvernements concernés et les équipes de pays des Nations Unies.

14. Mon dernier rapport sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles (A/67/312-S/2012/645) expose les avancées obtenues dans la réalisation des objectifs fixés dans mon rapport de 2011 (A/66/311-S/2011/527). Parmi eux figurait l'intensification de notre appui au renforcement des capacités. Le PNUD coordonne un groupe interinstitutions chargé d'élaborer, pour tous les organismes du système, des principes et des lignes directrices en vue de tirer un meilleur parti des cadres nationaux et de perfectionner leurs compétences aux fins de la consolidation de la paix. Loin d'offrir des conseils catégoriques ou des normes prescriptives, les principes sont conçus pour aider les organismes des Nations Unies à favoriser le perfectionnement des capacités nationales en se fondant sur la maîtrise des programmes par les pays, mais aussi sur l'application des mandats et normes des Nations Unies. Les lignes directrices, quant à elles, sont destinées à aider les praticiens à dégager les paramètres à analyser avant de prendre des décisions pragmatiques adaptées à la situation; elles sont pragmatiques, et elles encadrent les compromis qu'exige l'appui au perfectionnement des capacités nationales. Pris ensemble, les principes et les lignes directrices permettront de mieux faire concorder l'appui des organismes des Nations Unies et les priorités nationales et d'obtenir des résultats durables.

15. À titre d'illustration, l'action que nous menons au Soudan du Sud pour renforcer les capacités des institutions nationales a aidé ce nouvel État à mettre en place les fonctions fondamentales de la gouvernance. Au cours de la période de transition de six ans qui a précédé le référendum, ce pays a établi 37 ministères, 19 commissions, un parlement national, et des autorités et parlements locaux dans

les 10 États qui constituent la République. Aujourd'hui, des équipes des Nations Unies sont chargées de perfectionner l'appareil étatique tant au niveau central qu'auprès de chacun des 10 États; elles s'occupent de renforcer les capacités du système judiciaire, de la police, de la fonction publique et des ministères des finances. Des équipes de déminage sont également en place, qui facilitent par leurs travaux la croissance socioéconomique. La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) a adopté une stratégie de présence décentralisée, qui lui permettra, au bout de ses trois ans d'existence, d'être présente dans 25 des 79 districts que compte le pays. Il s'agit d'aider la puissance publique à s'ancrer davantage sur l'ensemble du territoire pour desservir les populations rurales.

16. J'avais, dans mon rapport de 2010 (A/64/866-S/2010/386, par. 44), noté que les conflits étaient essentiellement motivés par des différends liés aux ressources naturelles ou à l'accès à la terre, et plus encore, que ces deux facteurs expliquaient la reprise des actes de violence. D'importants progrès ont été accomplis depuis lors pour faire face à ce problème, comme en témoignent divers rapports, politiques, résolutions et conseils pratiques à l'intention des médiateurs s'occupant de conflits en rapport avec les ressources ainsi qu'à l'intention des praticiens ayant à régler des problèmes liés à la propriété des terres, aux ressources renouvelables, et aux activités d'extraction. C'est ainsi qu'en 2011, le Partenariat entre la Commission européenne et l'ONU sur les ressources naturelles et la prévention des conflits a produit quatre notes d'orientation sectorielles portant respectivement sur les industries d'extraction, les ressources renouvelables, la terre et le renforcement des capacités. Des travaux sont en cours pour intégrer ces différentes approches dans les programmes de pays. Au sein du système des Nations Unies, l'un des obstacles majeurs réside dans le fait qu'il faudrait partager de manière plus systématique les connaissances spécialisées acquises en matière de gestion des ressources naturelles. **J'invite les entités des Nations Unies à s'associer pour tirer parti de leurs compétences et connaissances respectives, de sorte à bien orienter les activités d'assistance à la gestion de ces ressources. J'appelle également le secteur privé et les agents de la consolidation de la paix à approfondir leurs échanges.**

**Concertation avec la communauté internationale en vue d'accélérer les opérations des dispositifs de financement, de les harmoniser, de les assouplir et d'intensifier leur tolérance au risque**

17. Les liens de coopération avec la Banque mondiale se sont resserrés. Ceci a donné lieu en particulier à une évaluation de la situation postconflictuelle en Haïti, au Pakistan et au Yémen, à un projet visant à renforcer les moyens dont l'Union africaine dispose pour assurer le désarmement, la démobilisation et la réintégration, à l'élaboration d'un référentiel d'analyse des dépenses publiques dans les secteurs de la sécurité et de la justice, à la mise en place d'un service d'analyse et d'action conjointes en matière de création d'emplois, et l'appui au Groupe g7+ des pays touchés par un conflit afin de les aider à mettre en œuvre le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles. Un fonds d'affectation spéciale ONU-Banque mondiale a été institué en mai 2010 en vue de consolider la collaboration entre les deux organisations en faveur des pays fragiles et touchés par un conflit. Ce fonds a permis le lancement de projets en Guinée-Bissau, au Libéria, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Soudan du Sud et au Yémen. L'Organisation et la Banque mondiale étudient actuellement les moyens de renforcer leur partenariat.

18. En juillet 2012, le Fonds pour la consolidation de la paix et le Fonds de la Banque mondiale pour la construction de la paix et de l'État ont lancé un processus visant à accentuer l'harmonisation des instruments multilatéraux de financement de la consolidation de la paix et en intensifier l'impact. Il s'agit de mettre à la disposition des protagonistes nationaux des études et des orientations établies en commun, de faire en sorte que les programmes soient basés sur les avantages comparatifs de chaque fonds, d'améliorer l'analyse des risques et leur gestion, et de mesurer les résultats au moyen du renforcement des capacités nationales de contrôle de l'exécution et d'évaluation.

19. Le Fonds pour la consolidation de la paix aide les pays à des moments critiques de la période de transition, lorsque les risques politiques sont élevés et que la rapidité d'intervention est capitale. En Libye, le Fonds a rapidement soutenu la participation citoyenne aux élections de juillet 2012. Au Yémen, il a apporté son concours à l'élection présidentielle de février 2012, qui constituait l'une des étapes cruciales de l'accord de transition. Au Kirghizistan, il a aidé le Président par intérim à lancer, en 2011, plusieurs activités concernant la défense des droits de l'homme, la justice et la relance économique. Au lendemain de la crise politique que la Côte d'Ivoire a connue en 2010, il a rapidement aidé à rétablir l'autorité de l'État et il apporte un soutien à long terme aux fins de la réconciliation. Les financements pluriannuels du Fonds favorisent la maîtrise nationale des activités et font fructifier l'assistance des bailleurs de fonds sur le temps long; c'est le cas en République démocratique du Congo, où les programmes de stabilisation qu'il a financés – particulièrement cruciaux alors que le conflit armé reprenait dans la région – ont depuis mobilisé un appui international. Au Népal, les financements qu'il a engagés ont incité les bailleurs de fonds à accroître leur aide en faveur du cantonnement et de la démobilisation des enfants soldats et de la justice transitionnelle et leur assistance technique à la défense des droits de l'homme. Depuis 2011, 10 évaluations indépendantes de programmes financés par le Fonds ont montré que ce dernier avait consolidé la cohérence au sein du système des Nations Unies et aidé les hauts responsables à lever des obstacles qui auraient pu entraver le processus de paix (voir A/66/659).

20. J'ai, dans mon rapport de 2009, exhorté les bailleurs de fonds à mettre en place des modalités de financement plus efficaces pour les pays sortant d'un conflit. Le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) a, pour relever ce défi, publié des orientations à l'intention des donateurs. Je me félicite de cette initiative, qui mérite une attention soutenue et exige d'être prise en compte au niveau des pays. L'Organisation adhère aux recommandations du Réseau et continuera à œuvrer avec l'INCAF afin que l'aide des bailleurs de fonds soit plus souple, plus rapide et plus tolérante à l'égard des risques. **J'invite les États Membres à assurer durablement et de manière prévisible le financement des activités de consolidation de la paix, notamment par le biais d'instruments communs souples et tolérants au risque.**

#### **Commission de consolidation de la paix**

21. L'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation réalisé en 2010 (voir A/64/868-S/2010/393) a fait apparaître que, si l'idéal qui avait présidé à la création de la Commission de consolidation de la paix n'avait pas encore abouti, celle-ci n'en avait pas moins progressivement contribué à affermir la paix. La Commission s'attache à relever certains des défis ressortant de cet examen. Elle

s'emploie à intensifier le concours qu'elle apporte, sur le plan politique, aux pays sortant d'un conflit, à amplifier la cohérence entre les principaux acteurs, et à mobiliser un soutien international. Elle collabore avec la Banque africaine de développement en vue de faire concorder l'aide et les priorités dans les pays dont elle s'occupe. Elle s'est engagée dans le processus de consultation en vue de l'élaboration de la deuxième stratégie pour la réduction de la pauvreté au Burundi; elle a apporté son concours à l'organisation, par le Gouvernement centrafricain, d'une table ronde des partenaires; et elle a mobilisé des fonds en vue des élections en Guinée-Bissau en 2012. Elle continue également de militer en faveur d'un appui soutenu à la Sierra Leone pour la poursuite de l'exécution du Programme pour le changement. **J'invite la Commission à consolider sa stratégie tendant à favoriser une plus grande cohérence entre les bailleurs de fonds et une plus grande concordance entre leur assistance et les objectifs des plans nationaux de consolidation de la paix. J'invite également la Commission à prendre contact avec des fondations et avec le secteur privé en vue de les inciter à contribuer aux processus de consolidation de la paix.**

22. La Guinée et le Libéria font partie, depuis 2010, des pays dont la Commission s'occupe. Des déclarations d'engagements réciproques ont été conclues, qui définissent les priorités stratégiques communes et les tâches respectives des pouvoirs publics et de la Commission. Au Libéria, la Commission et le Fonds pour la consolidation de la paix ont œuvré de concert pour aider le Gouvernement, la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), le Département des opérations de maintien de la paix, le PNUD et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) à consolider les secteurs de la sécurité et de la justice, qui sont des composantes cruciales de la stratégie commune de transition de la MINUL et du Gouvernement. En Guinée, où il n'existe pas de mission des Nations Unies, la Commission et le Fonds ont contribué à intensifier les activités du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques, du PNUD et du Coordonnateur résident en vue d'aider à réaliser un recensement militaire et à exécuter un programme de départ à la retraite de 4 000 personnes, mesures préalables à la réforme de la sécurité dans un pays qui n'a connu que des régimes militaires pendant 50 ans. **J'invite la Commission à continuer d'envisager des modalités de collaboration plus souples et plus légères. La collaboration devrait viser à amplifier l'impact des activités de la Commission et, pour ce faire, aider les protagonistes nationaux ainsi que les hauts responsables des Nations Unies sur le terrain et leur venir en renfort.**

23. Le débat sur le rapport annuel de la Commission (A/66/675-S/2012/70) que le Conseil de sécurité a tenu en 2010 a cerné les enjeux qu'il faut dépasser si l'on veut optimiser l'apport de la Commission à la consolidation de la paix dans les pays qui sortent d'un conflit. Les relations entre le Conseil et la Commission étaient au cœur du débat. Les membres du Conseil ont souligné que les travaux de la Commission devaient apporter une valeur ajoutée à leurs délibérations; le Président de la Commission, pour sa part, a insisté sur le fait que le Conseil devait donner des informations et des orientations à la Commission et lui offrir un accès à ses travaux. En septembre 2012, le Conseil a prié la Commission de lui présenter un rapport afin qu'il puisse se prononcer en toute connaissance de cause sur la prorogation des mandats des missions au Libéria et en Sierra Leone. **J'invite le Conseil et la Commission à faire fond sur le débat et le dialogue interactif. J'invite de plus le**



**Conseil à continuer de prier la Commission de lui prêter avis, notamment pour ce qui est des mandats des missions.**

**Participation des femmes à la consolidation de la paix**

24. Dans mon rapport sur la participation des femmes à la consolidation de la paix (A/65/354-S/2010/466), j'avais noté que la participation des femmes est indispensable pour poser trois des fondements d'une paix durable : relance de l'économie, cohésion sociale et légitimité politique. Mon rapport reposait sur les dispositions de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil soulignait qu'il importait d'assurer la participation des femmes sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité, et d'incorporer une démarche sexospécifique dans la prévention des conflits, les négociations de paix, les opérations de maintien de la paix, l'assistance humanitaire et la reconstruction après les conflits<sup>1</sup>.

25. Le plan d'action en sept points pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix – dans lequel sont exposés les engagements en matière de règlement des conflits, de planification, de financement, de moyens civils, de gouvernance, de primauté du droit et de relance de l'économie – constitue une stratégie de réalisation des objectifs énoncés dans la résolution 1325 (2000) du Conseil et il est essentiel pour assurer la cohérence de l'action des organismes des Nations Unies et le contrôle de l'exécution de ce programme. Son exécution à l'échelle du système est l'une des priorités de mon second mandat. Au début de 2012, 11 organismes présents sur le terrain se sont eux-mêmes proposés pour en être le fer de lance.

26. Des progrès ont été obtenus dans la réalisation des objectifs du plan d'action concernant la participation des femmes au règlement des conflits, ainsi que la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la planification, le financement et la primauté du droit. Dans ces domaines, des procédures ont été mises en place pour aider l'Organisation à respecter ses engagements, dont l'impact devra être suivi de près. En revanche, on a moins avancé pour ce qui est de la gouvernance et de la relance de l'économie. Dans l'ensemble, le plan d'action n'a pas encore galvanisé le changement institutionnel; cela est dû au fait que les ressources humaines, les moyens financiers et les capacités sont lacunaires, les dispositifs actuels d'assistance déficients, le suivi systématique insuffisant et les connaissances spécialisées rares. L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), en consultation avec diverses autres entités des Nations Unies, a recensé les lacunes en matière de capacités et cerné les pratiques optimales concernant le recours à des spécialistes de la question dans des situations conflictuelles et postconflictuelles, par exemple le recrutement à temps plein d'un expert de la problématique hommes-femmes au sein de l'Équipe de réserve pour l'appui à la médiation du Département des affaires politiques.

27. La problématique hommes-femmes n'a jusqu'à présent pas été systématiquement intégrée au règlement des conflits. Lorsque l'Organisation joue un rôle de premier plan dans la médiation, il existe plus de chances que les questions concernant la participation des femmes à la paix et à la sécurité et d'autres dispositions pertinentes dans ce domaine soient prises en compte dans les accords de

---

<sup>1</sup> Voir également S/2012/732.

paix. Sur les neuf accords de paix négociés depuis 2011, deux des quatre pour lesquels l'Organisation a été l'un des principaux médiateurs comportent des dispositions spécifiques portant sur la participation des femmes à leur mise en œuvre. Il demeure nécessaire que l'Organisation et les États Membres élaborent des stratégies favorisant la prise en compte de la participation des femmes et de leurs besoins, et en assurent le financement. Depuis 2011, les femmes ont été représentées dans 12 des 14 équipes de réserve pour l'appui à la médiation, alors qu'elles n'étaient présentes que dans quatre délégations de parties à des négociations; des spécialistes de la problématique hommes-femmes ont fait partie de 5 négociations de paix sur 11; et des contacts ont été maintenus avec des organisations féminines de la société civile à l'occasion de 7 autres. Les stages régionaux de formations dispensés par le Département des affaires politiques, ONU-Femmes et des bureaux régionaux des Nations Unies portant sur la médiation à l'intention de dirigeantes ont été fructueux. Le Département et ONU-Femmes continueront d'analyser les situations dans lesquelles des femmes ont participé à des médiations et en tireront des enseignements qui pourraient être appliqués ailleurs. Soucieux de favoriser la prise en compte de la problématique hommes-femmes au niveau de la médiation, le Département a élaboré de nouvelles lignes directrices et de nouveaux instruments sur la participation des femmes à ce processus et, notamment, à l'intention des médiateurs, sur les moyens de lutter contre la violence sexuelle en période de conflit dans les accords de cessez-le-feu et les accords de paix. **J'engage de nouveau les entités des Nations Unies à s'employer systématiquement à faire que les femmes participent aux processus de paix et à y dépêcher des spécialistes de la problématique hommes-femmes. J'invite également les médiateurs des organismes des Nations Unies ainsi que des États Membres à maintenir des contacts réguliers avec les organisations féminines dans le cadre du règlement des conflits, à faire en sorte que des dispositions relatives aux femmes figurent dans les accords de cessez-le-feu et de paix, et à rendre compte de leur action en ce sens au Conseil de sécurité par les dispositifs établis.**

28. En 2011, des délégations d'organisations féminines de la société civile ont participé à toutes les conférences internationales de donateurs en faveur de pays touchés par un conflit<sup>2</sup>, établissant ainsi des pratiques optimales en matière d'intégration des femmes à la prise de décisions. Par contre, à ce jour, elles n'ont été présentes qu'à un tiers de celles tenues en 2012. Aucune organisation féminine n'a participé aux huit réunions d'Amis ou de groupes de contact tenues en 2011 et en 2012. **J'engage de nouveau les entités des Nations Unies chargées d'organiser des pourparlers, des réunions de groupes de contact et des conférences de bailleurs de fonds à faire en sorte que les questions relatives à la participation des femmes à la paix et à la sécurité soient prises en compte et que les organisations féminines soient consultées dès les tout premiers stades de la planification et de la hiérarchisation des priorités.**

29. J'avais, dans mon rapport de 2010 sur la participation des femmes à la consolidation de la paix, préconisé d'affecter au moins 15 % des fonds gérés par les organismes des Nations Unies pour appuyer la consolidation de la paix après un conflit à des projets ayant pour objet principal de répondre aux besoins des femmes, de promouvoir l'égalité des sexes et de donner aux femmes les moyens d'agir. Cet objectif n'est pas encore atteint. Certes, des progrès ont été obtenus en ce qui

---

<sup>2</sup> Afghanistan, République centrafricaine et Soudan du Sud.

concerne la mise en place d'un dispositif visant à déterminer l'emploi des ressources, notamment celles du Fonds pour la consolidation de la paix, du PNUD, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Programme alimentaire mondial (PAM). Je continuerai d'œuvrer en faveur d'une plus grande cohérence de l'action des organismes des Nations Unies au moyen, notamment, de l'élaboration de principes communs applicables aux divers systèmes de marqueurs de l'égalité des sexes et du recours généralisé à ces marqueurs dans des situations postconflituelles. En 2011, seuls 7,1 % des enveloppes de projets financés à l'aide de fonds d'affectation spéciale multidonateurs ont été consacrés à des questions ou des besoins propres aux femmes. Au Népal, l'équipe de pays des Nations Unies a dépassé cette moyenne, obtenant que 9 % des fonds alloués à des projets en faveur de la consolidation de la paix soient consacrés aux besoins spéciaux des femmes et des filles, recourant pour ce faire à des méthodes telles que l'élaboration de directives et de liste d'éléments à prendre en compte acceptées par le Gouvernement, les organismes des Nations Unies et les bailleurs de fonds. Ceci est un exemple qu'il faut suivre dans d'autres pays. **J'ai prié ONU-Femmes de s'employer, avec ses partenaires au sein du système des Nations Unies, à atteindre l'objectif visant à consacrer 15 % du financement des projets à des activités en faveur des femmes. J'engage tous les conseils d'administration des organismes, fonds et programmes des Nations Unies à se pencher sur cette question lors de leurs prochaines délibérations. J'invite toutes les parties prenantes, y compris les États Membres, à œuvrer à la réalisation de cet objectif.**

30. Pour ce qui est de réaliser les objectifs fixés en matière de gouvernance et de favoriser la nomination et l'élection de femmes à des postes dans les institutions publiques, il est à noter que, en 2011, avec l'appui de l'ONU, des lois comportant des mesures préférentielles ont été adoptées en Haïti et au Timor-Leste, ainsi qu'au Kosovo<sup>3</sup>. L'ONU a également apporté son concours aux campagnes menées par des organisations féminines en vue d'instaurer des quotas en faveur des femmes au Libéria, en Libye, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone et en Somalie. En mai 2012, le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale a donné pour instructions à toutes les entités des Nations Unies chargées de l'assistance électorale de tenir pleinement compte de l'égalité des sexes, notamment au moyen des vues exprimées par les organisations féminines, et d'évaluer de manière rigoureuse les avantages que présentent des mesures spéciales temporaires en faveur des femmes. Pour ce qui est de la gouvernance et de l'administration publique, une étude portant sur la période 2010-2012 montre que la conception de politiques sensibles à la problématique hommes-femmes et la prestation de service à ces dernières n'ont guère progressé, particulièrement au niveau local. **J'engage les États Membres et les organismes des Nations Unies compétents à échanger des informations sur les moyens d'intensifier la participation des femmes à la vie politique, tant par élection que par nomination. L'échange pourrait notamment porter sur le partage de données d'expérience et la prestation de conseils à des organismes de la société civile et aux responsables de l'action gouvernementale, y compris les autorités électorales, concernant le recours à des mesures spéciales temporaires.**

<sup>3</sup> Toute mention faite au « Kosovo », qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit s'entendre conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et sans préjudice du statut du Kosovo.

31. S'agissant de la primauté du droit, des efforts notables ont été faits pour renforcer les capacités des équipes de pays et des missions afin qu'elles puissent déceler les actes de violence sexuelle liés aux conflits et aider les protagonistes nationaux à protéger les victimes et à faciliter l'action en justice contre les auteurs de ces infractions. Avec l'appui d'ONU-Femmes, les commissions d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, la Libye et la Syrie comprenaient toutes des spécialistes de la problématique hommes-femmes; en Côte d'Ivoire et au Kenya, les commissions de vérité ont reçu un soutien en vue de favoriser l'accès des femmes à la justice. À Mogadiscio, en 2011, 204 femmes et enfants ont pu, grâce à l'aide du PNUD, recevoir des conseils juridiques en matière de violence sexuelle et sexuelle. Les organismes des Nations Unies ont, dans plus de 20 pays, contribué à la prestation d'une aide juridictionnelle. Les procédures doivent assurer un accès égal à la justice pour tous les groupes de population en matière civile et administrative, en particulier pour ce qui est de l'obtention d'une carte d'identité, d'un certificat de naissance ou de décès, de la citoyenneté et des droits concernant la succession et la propriété de la terre. La prestation de services d'assistance juridique aux femmes doit être un élément standard de l'action des organismes des Nations Unies en matière de primauté du droit au lendemain d'un conflit.

32. L'ONU s'emploie à définir des normes minimales relatives à la prise en compte, dans les dispositifs de justice transitionnelle, de la problématique hommes-femmes. J'engage vivement les États Membres à progresser sur cette voie. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et ONU-Femmes élaborent également des directives sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence sexuelle liés aux conflits. **J'exhorte les États Membres à renforcer la sécurité des femmes et à amplifier leur accès à la justice, notamment par le biais de programmes relatifs à leur indemnisation, en les reliant à l'action en faveur du développement pour obtenir un effet durable.**

33. Il faut davantage systématiser la participation des femmes à la relance de l'économie et à la prestation de services dans des situations postconflituelles. Des avancées ont été obtenues dans l'application d'un critère de parité à tous les programmes de création d'emplois temporaires financés par des organismes des Nations Unies après un conflit, de façon à ce qu'aucun des deux sexes ne bénéficie de plus de 60 % des journées d'emploi. Au Burundi, en Haïti, au Myanmar et en Ouganda, entre 36 % et 60 % des bénéficiaires de ce type de programme étaient des femmes. Dans 15 pays, le PNUD a aidé des ex-combattantes et des membres de leur famille à participer au processus de désarmement, démobilisation et réintégration, ce qui a représenté, en 2011, un tiers des cas. Au Libéria, ONU-Femmes a contribué, en milieu rural, à la formation de femmes en matière de propagation des services financiers et à leur emploi dans ce secteur. Ces pratiques optimales doivent devenir la norme pour l'ensemble de la communauté internationale. Contrairement à ce qui se passe pour les programmes de développement et de remise en état des infrastructures à l'issue d'un conflit, la communication de l'information n'est pas suffisamment développée pour évaluer les effets des programmes sur les femmes, car on ne peut tenir pour acquis que tous les membres d'une communauté tirent un parti égal des activités en leur faveur. Les organismes des Nations Unies n'ont pas encore mis au point une méthode qui permette de prendre systématiquement en compte la problématique hommes-femmes en matière de propriété foncière et de règlement des litiges fonciers. Le PNUD et ONU-Femmes, en coopération avec leurs partenaires compétents, s'emploient à combler cette lacune et, pour ce faire,

œuvrent à la participation des femmes à la relance de l'économie, en accordant une attention particulière à la communication systématique de l'information et en renforçant les capacités nationales afin que les femmes puissent être employées à la vulgarisation agricole et à la prestation d'autres services de première ligne.

### III. Hiérarchisation des priorités

34. Comme indiqué ci-dessus, les données d'expérience des organismes des Nations Unies ont mis en évidence l'importance de l'ouverture, du renforcement des institutions et d'un appui soutenu de la communauté internationale si l'on veut éviter un retour de la violence et aider à instaurer une paix durable. On s'accorde de plus en plus, au plan international, à reconnaître que ces aspects sont interdépendants, comme en témoigne le *Rapport sur le développement dans le monde pour 2011*. Les pays qui sortent d'un conflit en font eux-mêmes état. Ainsi, les États membres du Groupe G7+ se sont accordés sur cinq objectifs en matière de consolidation de la paix et de restauration de l'État – portant sur la politique, la justice, les fondements de l'économie, l'obtention de revenus et les services – qui orienteront les priorités dans chacun de ces pays. Ces objectifs ont été approuvés par le Groupe G7+ et de nombreux partenaires de développement, notamment le Groupe des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale, au sein du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, qui s'est tenu à Busan (République de Corée).

#### Ouverture

35. La consolidation de la paix passe par la participation d'agents largement représentatifs de la population. Certes, il est plus long de négocier un règlement politique dans un esprit d'ouverture, mais les résultats en sont plus durables. Lorsque le processus est ouvert, les parties peuvent présumer que leurs objectifs fondamentaux peuvent être atteints par la négociation plutôt que par la violence. Les causes sous-jacentes du conflit ont alors plus de chances d'être réglées, et le règlement politique acquiert une plus grande légitimité et suscite une plus grande adhésion. On entend ici par « ouverture » la mesure dans laquelle les vues et les besoins des parties au conflit et d'autres parties prenantes sont pris en compte et les moyens par lesquels ils sont intégrés au processus de paix. Les négociations – même si elles ne concernent au départ que des objectifs limités, par exemple un accord de cessez-le-feu – doivent progressivement être étendues pour assurer la participation généralisée de la société civile. Certes, l'ouverture ne signifie pas nécessairement que toutes les parties prenantes participent directement aux négociations officielles, mais elle va au-delà de la représentation des parties au conflit en ce sens qu'elle facilite leur interaction avec d'autres parties prenantes, et favorise la création de dispositifs d'intégration, notamment en faveur des organisations féminines. Le règlement politique doit aussi contribuer au perfectionnement des capacités locales et nationales aux fins du règlement pacifique des litiges.

36. L'exclusion de segments de la population de la vie économique et politique, les inégalités horizontales et la discrimination fragilisent la paix. Pour avoir des effets durables, la consolidation de la paix doit être transformationnelle et faire place à un grand nombre de protagonistes – parmi lesquels des représentants des femmes, des jeunes, des victimes et des communautés marginalisées, des

personnalités locales, des chefs religieux, des acteurs de la société civile et des représentants des réfugiés et personnes déplacées – qui participeront à la prise de décisions dans les instances publiques pour tout ce qui a trait à la gouvernance et à la relance à venir. La participation et le dialogue intensifient la cohésion sociale et l'adhésion aux processus, et elle optimise les ressources et les connaissances nationales aux fins de la consolidation de la paix à l'issue d'un conflit.

37. L'ouverture est un investissement rentable. Des études montrent que la participation active de la société prévient la corruption, intensifie la transparence des administrations publiques et améliore la prestation de services. Les données relatives à la relance de l'économie font ressortir l'utilité de la participation des femmes au regard de la croissance nationale et du bien-être des ménages. Les travaux de l'UNICEF sur la prestation équitable de services sociaux, tout comme les monographies du PAM sur l'aide alimentaire, montrent que lorsque l'on accorde un rang prioritaire aux plus marginalisés, la cohésion sociale s'affermi et la croissance économique se stabilise. Ainsi, en Afghanistan, une approche novatrice du déminage faisant intervenir la population a fait apparaître que la participation de celle-ci au déminage accélère le passage à la maîtrise nationale des activités et favorise la création d'emplois.

38. L'ouverture doit concerner tous les stades de la consolidation de la paix : analyse, conception, planification puis mise en œuvre et contrôle. Elle exige une action vigoureuse de la part des organismes des Nations Unies, qui doivent dégager des instruments, des méthodes et des stratégies propres à faciliter la participation de segments spécifiques de la population. Ainsi, la réconciliation exige que les victimes, les auteurs des actes de violence et l'ensemble de la société puissent être en mesure de décider de la manière de panser les blessures que le conflit a provoquées et de restaurer les relations sociales de sorte à amenuiser les risques de retour de la violence. L'ouverture suppose aussi que l'on s'assure que la prestation de service se fait de manière équitable, et qu'il soit mis fin aux inégalités structurelles et aux discriminations qui pèsent sur la cohésion sociale et font obstacle à l'exercice des droits inhérents à la citoyenneté. **J'engage toutes les entités des Nations Unies à cerner rapidement les facteurs de marginalisation et à en tenir compte dans les stratégies et programmes de consolidation de la paix et, pour ce faire, notamment, à se pencher sur les études et recommandations des organes des Nations Unies compétents en matière de droits de l'homme. Par ailleurs, les entités des Nations Unies et les gouvernements doivent veiller de concert à ce que la prestation de service soit équitable et exempte de discrimination et à cet effet, notamment, contrôler l'exécution de programmes des Nations Unies dans des environnements sociaux divers.**

39. L'ouverture exige aussi la participation du secteur privé afin d'optimiser sa contribution à la consolidation de la paix par la création d'emplois et le perfectionnement des compétences et de veiller à atténuer les effets indésirables de certaines de ses activités. C'est ainsi qu'en Haïti, la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) s'emploie, en collaboration avec le secteur privé, à former et encadrer des jeunes à risque dans le cadre d'un programme visant à faire reculer la violence au niveau local. Il est impératif aussi d'institutionnaliser de nouvelles normes d'encadrement des activités des entreprises dans le cadre de la consolidation de la paix et de veiller à leur application, au moyen de concertations, de stages de formation, d'un financement et de leur prise en compte dans les programmes à l'échelon local. Mon rapport à l'Assemblée générale sur la diffusion

et l'application des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (A/HRC/21/21)<sup>4</sup> renferme des recommandations sur ce point.

40. L'Organisation et la communauté internationale doivent cerner des points d'ouverture et des occasions favorables à l'intégration et au dialogue social, notamment pour ce qui est d'investir sur la durée dans l'éducation, scolaire ou extrascolaire. Faire comprendre dès le départ que l'on adhère au principe d'ouverture peut amener les groupes traditionnellement marginalisés ou exclus à faire confiance au processus politique. Ainsi, au Yémen, lors de la négociation du dispositif d'application de l'accord de transition en 2011, mon Conseiller spécial a rencontré de nombreux représentants des groupes d'opposition, des jeunes, des femmes et de la société civile et les a incités à faire de l'ouverture une priorité. Son action a ouvert la voie à leur participation à la conférence nationale de dialogue qui jettera les bases des stades ultérieurs de la transition.

41. Lorsque la rapidité d'intervention accompagne l'ouverture, on peut être tenté d'articuler le dialogue autour d'organisations de la société civile structurées et formellement constituées. Or, des traditions faisant la part belle au patriarcat et au clientélisme, un déficit d'éducation, et de profonds clivages ethniques et religieux risquent de masquer la présence d'autres groupes et entraver leur sensibilisation et leur participation aux processus de consolidation de la paix. Cela vaut tout particulièrement pour les femmes – qui sont souvent victimes d'une exclusion fondée sur le sexe, voire d'une acceptation généralisée des atteintes à leurs droits – et pour les jeunes. Les stratégies destinées à pallier ces phénomènes peuvent comporter des mesures visant à compenser les pertes de temps, l'absence d'expérience, le manque de connaissances ou les problèmes de mobilité, et prévoir l'octroi de documents d'identité qui facilitent la participation des femmes à l'action politique et à la consolidation de la paix.

**42. Il importe que toutes les parties prenantes, et au premier chef les gouvernements des pays sortant d'un conflit, favorisent l'ouverture, au moyen de la mise en place de dispositifs témoignant de leur volonté de promouvoir la représentation politique et le dialogue participatif dès le début du processus de consolidation de la paix. Mes hauts représentants doivent préconiser et faciliter l'ouverture envers les principaux acteurs de la vie politique, et en faveur de l'équilibre entre les sexes et de la diversité sociale. Pour ce faire, il faut préconiser l'établissement d'instances où les groupes marginalisés pourront participer au dialogue politique et consulter systématiquement et stratégiquement toutes les parties prenantes, y compris les groupes de femmes. J'invite aussi mes représentants à favoriser la diversité en ce qui concerne les nominations à des postes de responsabilité et à faire en sorte que les divers groupes sociaux soient rapidement informés de l'évolution des processus de paix.**

#### **Renforcement des institutions**

43. On sait depuis longtemps qu'un gouvernement capable, des institutions politiques et sociales fortes ainsi que des marchés sains sont des conditions préalables à l'instauration de la confiance des populations dans l'appareil d'État et à la prévention des conflits. Les institutions – dont on peut en gros dire qu'elles se

---

<sup>4</sup> Voir A/HRC/17/31.

composent à la fois des règles du jeu et des organes chargés de les encadrer et les faire respecter – établissent les incitations et les contraintes qui déterminent les interactions d'ordre politique, économique et social. Le *Rapport sur le développement dans le monde pour 2011* ainsi que les directives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'intention des bailleurs de fonds désireux de financer la restauration de l'État lors de situations conflictuelles et volatiles montrent que le renforcement des institutions est capital au regard de l'instauration d'une paix durable. L'initiative des Nations Unies sur les moyens civils vise également à intensifier l'appui à la maîtrise nationale du renforcement des institutions dans cinq domaines fondamentaux où ces capacités font défaut<sup>5</sup>.

44. Il importe de faire fond sur les institutions en place et s'assurer qu'elles sont démocratiques, responsables et compétentes; il faut les aider à se perfectionner à leur propre rythme et leur accorder un certain droit au tâtonnement; et il faut soutenir le renforcement institutionnel des dizaines d'années durant. L'assistance internationale peut aider au perfectionnement des institutions nationales à condition d'être fortement réceptive à la dynamique politique et sociale. La communauté internationale doit se familiariser avec les modes de prise de décisions propres au pays concerné, recenser les agents du changement et déterminer les moyens de leur apporter un concours. L'appui aux institutions et le perfectionnement des capacités ne sont pas l'affaire d'un jour. Lorsque l'on brusque les choses et qu'on n'en assure pas la maîtrise nationale, ou encore lorsqu'on donne prématurément les rôles à des autorités qui manquent de légitimité, la réforme risque d'avoir des effets préjudiciables. Inversement, prendre le temps de voir apparaître des solutions à long terme ne signifie pas ralentir la restauration des fonctions essentielles et le partage des dividendes de la paix. Il importe d'enregistrer constamment des progrès si l'on veut amplifier la confiance de la population dans les institutions. **J'exhorte les gouvernements et leurs partenaires internationaux à réfléchir sérieusement au rythme, à l'enchaînement et à l'adaptation des programmes relatifs à la réforme des institutions, et à trouver un juste milieu entre l'appui au renforcement institutionnel sur le long terme et l'impératif d'obtenir des résultats rapides et tangibles au moyen de la restauration des fonctions fondamentales de l'État et de la prestation de services.**

45. Le renforcement des institutions dans des situations précaires et marquées par un conflit est une entreprise difficile, et le bilan de l'assistance internationale est mitigé. Le retrait hâtif de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental et la succession rapide de deux autres missions des Nations Unies – la Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental et le Bureau des Nations Unies au Timor-Leste – aux mandats toujours plus restreints se sont traduits par un manque de continuité au niveau des connaissances spécialisées et de l'investissement requis pour aider des institutions nationales naissantes. La planification de la période de transition se fait en concertation avec le Gouvernement timorais, la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT) et l'équipe de pays des Nations Unies au cours des deux dernières années. Le plan commun de transition précise la marche à suivre pour que les tâches de la

---

<sup>5</sup> Sécurité et sécurité, justice, processus politiques ouverts, fonctions essentielles de l'État et remise sur pied de l'économie (A/65/747-S/2011/85, par. 34).



Mission soient achevées d'ici à décembre 2012 ou transférées à ses partenaires à compter de cette date.

46. Tout conflit violent porte atteinte à la qualité, à la masse et à la cohérence des fonctions de l'État et des services essentiels à un moment où la population en a le besoin le plus urgent. Il est crucial de s'employer dès que possible avec les partenaires à instaurer ou restaurer les institutions nationales si l'on veut que la transition aboutisse et que la mission puisse se retirer. Ces institutions comprennent les appareils de gestion administrative et financière de l'administration publique ainsi que les services sociaux, en l'absence desquels les pouvoirs publics ne peuvent ni piloter le redressement ni répondre aux besoins de la population. Il s'agit en particulier de la formulation des politiques et de la gestion des finances publiques (notamment la planification, l'établissement du budget et l'emploi des fonds publics), de l'esprit de décision dont doit faire preuve le noyau central du Gouvernement (indispensable pour piloter le changement et assurer la cohésion), de la gestion de la fonction publique (ce qui suppose que les personnels administratifs essentiels soient en poste, qu'ils soient régulièrement payés et qu'ils appliquent les instructions et les procédures), de la gouvernance locale (qui est le niveau auquel l'État interagit le plus souvent et le plus directement avec la population) et, enfin, de la coordination de l'aide (laquelle, dans des situations postconflictuelles, finance souvent la plus grande partie du budget). Il importe aussi de remettre en état d'autres institutions chargées de prêter des services, notamment en matière de santé, d'éducation, d'agriculture et de gestion des ressources naturelles.

47. Les autorités nationales peuvent mettre à profit les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays ayant connu un processus de transition dans des conditions analogues pour décider de la meilleure manière de renforcer leurs institutions en fonction de leurs besoins. L'initiative concernant les moyens civils a créé une plate-forme en ligne (CAPMATCH) de sorte à mettre en rapport les spécialistes et ceux qui recherchent leurs compétences, l'accent portant sur la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire.

48. Lorsque la prestation des services administratifs et sociaux est responsable et équitable, elle contribue à désamorcer les griefs et à rétablir la légitimité de l'État. L'Organisation adhère aux objectifs énoncés dans le New Deal concernant la mise en place des mesures de contrôle et de responsabilisation requises pour étayer la confiance dans l'appareil d'État. Il faut cependant, à cet égard, faire en sorte que cet appareil réponde aux besoins de la population et veiller à ce que celle-ci puisse exercer ses droits; les fonctions de l'État, en effet, ne sauraient concerner les seuls aspects constitutifs ni être exclusivement ramenées à la gestion des finances publiques. **J'exhorte instamment tous les acteurs internationaux, lorsqu'ils prêtent assistance aux pays sortant d'un conflit, à recourir davantage aux systèmes nationaux qui offrent des dispositifs appropriés de contrôle et de responsabilisation, et à investir davantage dans le renforcement des capacités de ces systèmes.**

49. Lorsque le conflit a sapé les fonctions essentielles de l'État, les organisations locales, les agents non étatiques et les institutions informelles jouent souvent un rôle indispensable pour ce qui est d'assurer la sécurité et la prestation de services et créer un climat de confiance. Les institutions informelles – dont on peut dire qu'elles se composent de règles socialement partagées, qui se créent, se transmettent et s'appliquent en dehors des canaux officiels – sont parfois beaucoup plus

résilientes, voire plus agissantes, pendant ou après une crise, que les institutions formelles, avec lesquelles elles peuvent d'ailleurs coexister. Dans de nombreux cas, l'absence de traditions démocratiques, que ce soit au plan national ou local, fait que l'appareil d'État est régi par un seul acteur ou un seul groupe. Le renforcement des institutions informelles est souvent négligé au lendemain d'un conflit; pourtant ce sont les instances où les communautés peuvent gérer le plus efficacement les conflits et empêcher qu'ils ne dégénèrent. Il arrive cependant qu'elles témoignent des inégalités sociales au sein d'une communauté, mais aussi qu'elles les aggravent; cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de défendre les droits des femmes, des enfants et des groupes marginalisés au plan local. Avant de leur accorder un soutien, il convient donc d'examiner sérieusement leur légitimité, leurs structures et leurs pratiques et, le cas échéant, de prévoir des mesures de sensibilisation aux droits fondamentaux et à leur exercice.

50. Les organismes des Nations Unies sont en mesure de jouer un rôle capital pour ce qui est de prêter appui aux institutions informelles et de les associer aux institutions formelles. Il faut pour cela investir dans des institutions informelles telles que des conseils locaux de la paix, des dispositifs traditionnels de règlement des litiges et de protection sociale ou encore des réseaux d'enseignement extrascolaires, mais aussi dans des institutions formelles telles que l'administration publique, le parlement ou le système scolaire. Ceci suppose aussi d'intensifier le dialogue entre les institutions formelles et informelles, en particulier en milieu rural ou dans les régions isolées du fait d'un conflit de longue durée. **Les organismes des Nations Unies doivent concentrer leur appui sur les priorités nationales en matière de renforcement des institutions; ils doivent non seulement consolider les institutions formelles, mais aussi intensifier les échanges entre ces dernières et les institutions informelles respectueuses des droits fondamentaux, en particulier lorsqu'elles offrent des services à la population ou qu'elles ont les moyens de régler les litiges et désamorcer la violence.**

51. Je me félicite de l'action récemment menée en vue de mieux appréhender les structures et les partenariats nécessaires pour contribuer davantage au renforcement des institutions. La mise en place, au Libéria, d'équipes de soutien au niveau des districts, coordonnées conjointement par le Coordonnateur résident, la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) et le PNUD, constitue un bon exemple de pratique optimale. Cependant, une interaction plus étroite au sein du système des Nations Unies, en particulier entre les missions et les équipes de pays, est une condition préalable à l'efficacité de l'appui apporté au renforcement des institutions à l'issue d'un conflit. **J'invite les entités des Nations Unies à envisager le renforcement des institutions de manière globale. À cette fin, j'exhorte les missions et les équipes de pays à établir des partenariats efficaces fondés sur une division claire des tâches en fonction de leurs avantages comparatifs.**

#### **Appui continu de la communauté internationale et responsabilité mutuelle**

52. Le maintien et l'expansion de coalitions nationales pour la paix tout comme la restauration des institutions nationales exigent un appui international soutenu sur les plans politique et financier. Les organismes intergouvernementaux, notamment le Conseil de sécurité et la Commission de consolidation de la paix, ainsi que mes représentants, ont contribué de manière capitale à appeler, sur le plan politique, l'attention sur la situation des pays pendant et après le retrait des missions de

maintien de la paix. Malgré cela, un appui financier approprié fait souvent défaut, de sorte que l'incertitude et l'imprévisibilité marquent les stratégies nationales de consolidation de la paix et de développement. Dans un rapport récemment publié, l'OCDE note que si l'aide au développement des États fragiles et touchés par un conflit a augmenté en 2010, 34 % de cette aide est allée à deux pays seulement, tandis que dans d'autres, tels le Burundi, la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Libéria, le montant de l'aide a reculé ou est devenu instable<sup>6</sup>.

53. Le déclenchement de nouveaux conflits et la dégradation de la conjoncture économique, qui provoque la rigueur budgétaire dans tous les pays, ont inévitablement des répercussions sur l'intérêt et l'assistance prêtés aux pays qui sont sortis d'un conflit depuis un certain temps. D'autres éléments constituent aussi d'importants obstacles : le manque de confiance permanent entre les pays sortant d'un conflit et leurs partenaires et ce que le *Rapport sur le développement dans le monde pour 2011* qualifie de « dilemme de la double responsabilité » – à savoir, le fait que les bailleurs d'aide multilatérale et bilatérale ont au premier chef à rendre des comptes à leurs mandants nationaux et à leurs membres, et seulement après à leurs homologues ou aux populations des pays bénéficiaires. Dans la pratique, ceci signifie souvent que les bailleurs de fonds et les organismes internationaux hésitent à assumer ce qu'ils considèrent comme un investissement à haut risque, notamment lorsqu'il s'agit de faire appel à des fonds publics et à des institutions nationales pour exécuter l'aide.

54. La notion de responsabilité mutuelle s'impose progressivement comme étant le moyen d'établir un partenariat plus équitable entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires. S'appuyant sur ce principe, la communauté internationale peut articuler son aide avec les plans et priorités déterminés au niveau national. Il constitue une base solide sur laquelle se fonde la prévisibilité de l'appui international. Il favorise également une plus grande ouverture et l'adhésion aux processus de consolidation de la paix, dans la mesure où les dispositifs nationaux de responsabilité étayent le contrat social et amplifient l'adhésion au niveau national.

55. Ce principe est largement approuvé par les organes intergouvernementaux des Nations Unies. L'Assemblée générale a, au paragraphe 78 c) de sa résolution 65/1, considéré que les engagements pris par les pays développés et les pays en développement en faveur des objectifs du Millénaire supposent une responsabilisation mutuelle; la Commission de consolidation de la paix a d'emblée fondé son action sur ce principe, définissant sa propre responsabilité et celle des pays concernés et prévoyant des examens périodiques dans ses instruments d'engagement.

56. L'absence de données adéquates aux fins de la prise de décisions éclairées, de la coordination et de la hiérarchisation des priorités est un problème récurrent en matière de responsabilité mutuelle. La pénurie de données, en particulier pour ce qui est des projections des flux d'aide, empêche également les pays sortant d'un conflit d'élaborer des plans réalistes sur le moyen et le long terme. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix exécute actuellement un projet financé par l'Union européenne qui vise à améliorer l'information sur l'aide à la consolidation de la paix au Libéria. Au niveau mondial, l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide est le dispositif qui est le mieux à même de compiler les données pertinentes

---

<sup>6</sup> *Veiller à ce que les États fragiles ne soient pas laissés pour compte*, OCDE (2011).

relatives à la consolidation de la paix et de les publier en temps réel dans l'intérêt de toutes les parties prenantes.

57. La responsabilité mutuelle sous-tend, dans un certain nombre de pays sortant d'un conflit, les pactes de transition dans lesquels les gouvernements et leurs partenaires s'accordent sur les priorités absolues au regard de la consolidation de la paix et recensent les sources et les instruments de financement requis. Les résultats demeurent mitigés<sup>7</sup>, mais les enseignements tirés de l'expérience ont servi à définir de nouvelles méthodes d'élaboration de ces plans. La comparaison entre le Pacte pour l'Afghanistan, conclu en 2006, et le cadre de responsabilité mutuelle pour l'Afghanistan récemment conclu montre que ce dernier comporte un ensemble d'objectifs plus précis et adaptés à la situation dans ce pays, qui sont certes exigeants du point de vue politique, mais dont les jalons sont explicites et réalistes. Ce cadre est également plus précis en ce qui concerne les partenaires internationaux, qui s'engagent à maintenir le montant de l'aide à son niveau actuel pour les cinq années à venir; de plus, cette aide sera allouée à 80 % à des priorités nationales et transitera à 50 % par le budget de l'État.

58. Malgré les difficultés que pose leur mise en œuvre, les plans de transition sont essentiels pour concrétiser le principe de responsabilité mutuelle. Ils constituent une solide plate-forme de négociation pour les autorités de pays sortant d'un conflit, en ce sens qu'ils consolident leur légitimité sur les plans national et international, et que, s'ils sont correctement menés à bien, ils peuvent stimuler le climat de confiance et consolider les partenariats. **J'invite les États Membres à contribuer à l'élaboration et à l'application, dans les pays sortant d'un conflit, de plans de transition comportant des objectifs stratégiques convenus et définissant les responsabilités mutuelles. Les entités des Nations Unies présentes sur le terrain agiront de concert avec leurs homologues nationaux pour en assurer l'élaboration et l'application au moyen de dispositifs participatifs et ouverts.**

59. L'exécution de ces plans exige des organisations partenaires comme des pays qu'ils n'aient pas de réticence à prendre des risques. Il importe de comparer les risques respectifs que supposent l'action – par exemple, investir dans des institutions fragiles et les faire participer – et la passivité – par exemple, l'absence de renforcement des institutions sur la durée, le non-respect du contrat social et, éventuellement, le retour de la violence. L'importance d'une action commune et cohérente, qui passe nécessairement par le partage des risques, a été confirmée à plusieurs reprises<sup>8</sup>. Le *Rapport sur le développement dans le monde pour 2011* propose des stratégies de gestion du risque dans les pays se relevant d'un conflit, qui prévoient notamment de recourir à des contrôleurs indépendants pour passer au crible les approvisionnements et les dépenses, de conditionner l'aide en fonction des résultats d'un audit externe, de retenir les services de cabinets de gestion financière et d'approvisionnement externes, de mettre en place des systèmes de double clef par lesquels les protagonistes tant nationaux qu'internationaux donnent leur accord à des transactions à haut risque et de fournir une assistance en nature au budget de l'État, par l'intermédiaire des institutions de financement et d'approvisionnement du

---

<sup>7</sup> Voir *Aid Effectiveness in Fragile States : Lessons from the First Generation of Transition Compacts*, International Peace Institute (avril 2012).

<sup>8</sup> Voir par exemple la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (2007) et le Programme d'action d'Accra (2008).

bailleur. Un autre moyen de gérer les risques consiste à recourir à des fonds regroupés tels que le Fonds pour la consolidation de la paix et d'autres fonds mondiaux de financement des activités de consolidation de la paix, ainsi que des fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour un pays donné. **J'invite toutes les parties prenantes à évaluer et analyser sérieusement les risques qui se posent dans un pays sortant d'un conflit et de mettre au point, chaque fois que possible, une démarche commune de gestion des risques. J'invite les États Membres, et en particulier les bailleurs de fonds, à s'engager dans des démarches de tolérance au risque, compte tenu du fait que la passivité présente plus de risques que l'action.**

60. La continuité de l'appui international à la consolidation de la paix est un facteur déterminant du développement économique et social des pays sortant d'un conflit. En ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement, l'écart entre les pays touchés par un conflit et les autres pays en développement est profond et ne cesse de se creuser. Ces questions seront examinées par le Groupe de haut niveau auquel j'ai demandé de prêter avis quant au programme de développement pour l'après-2015, et il importe que les États Membres s'y intéressent rapidement. Le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (conférence Rio +20) note que les pays touchés par un conflit exigent une attention spéciale au regard du développement durable, lequel passe par la bonne gouvernance, l'état de droit et l'existence d'institutions démocratiques efficaces, ouvertes et responsables. Les États Membres reconnaissent par là qu'il importe de prendre ces questions en compte dans le programme de développement pour l'après-2015, de sorte à instaurer un environnement porteur et jeter les bases institutionnelles qui permettront d'atteindre un ensemble d'objectifs de développement plus ample. **J'invite les États Membres à faire fond sur les engagements qu'ils ont pris dans la Déclaration du Millénaire et le document final de la conférence Rio +20 et à approuver la prise en compte, dans le programme de développement pour l'après-2015, des questions liées à la consolidation de la paix et se rapportant à l'ouverture politique, la sécurité, la justice, les fondements de l'économie et l'obtention de revenus, ainsi que la prestation de services.**

#### IV. Conclusion

61. Le présent rapport expose les avancées obtenues depuis 2010 pour étayer l'action menée en vue d'assurer une paix durable dans les pays sortant d'un conflit. Les organismes des Nations Unies et l'ensemble de la communauté internationale sont parvenus à améliorer la cohérence et l'efficacité des activités et le contrôle interne y relatif.

62. Il reste encore beaucoup à faire, cependant, pour consolider la mise en œuvre du plan d'action que j'ai défini. Je suis préoccupé par le fait que la réalisation des objectifs du plan d'action en sept points pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix n'avance que lentement; j'exhorte toutes les parties prenantes à faire en sorte, de manière systématique, que les femmes participent véritablement à tous les aspects de la consolidation de la paix. Pour que notre action collective en faveur de la consolidation de la paix se développe, j'invite les entités des Nations Unies et les États Membres à donner suite aux recommandations que je formule dans le présent rapport. Il importe par-dessus

tout de mettre davantage l'accent sur l'ouverture, ce qui permet à tous les segments de la population d'adhérer à une paix durable. J'insiste aussi sur le fait qu'il faut renforcer les institutions, la priorité devant aller au rétablissement des fonctions essentielles de l'administration publique et à la prestation de services. Enfin, j'engage aussi bien les pays sortant d'un conflit que leurs partenaires internationaux à affermir et étoffer leur partenariat et à appliquer le principe de responsabilité mutuelle pour obtenir des résultats. Soucieux d'aller de l'avant, je demeure à votre disposition pour continuer de rendre compte des effets de notre action et des données d'expérience recueillies dans ces domaines essentiels pour obtenir une paix durable et prévenir les conflits.

---